Carátula

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 17 minutos.)

-Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Carpeta Nº 1422/2013. Camargo Gaitter, María Esther. Pensión Graciable. Proyecto de ley aprobado por Cámara de Representantes. Distribuido Nº 2581/2013.

Carpeta Nº 1423/2013. Häberli Parrella, Ema. Pensión Graciable. Proyecto de ley aprobado por Cámara de Representantes. Distribuido Nº 2582/2013".

(Ingresa a Sala la delegación de la Cámara de la Construcción del Uruguay.)

-La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social tiene el gusto de recibir a los representantes de la Cámara de la Construcción del Uruguay, los doctores Ernesto Gravier e Ignacio Castiglioni, a quienes hemos invitado para escuchar su opinión acerca del proyecto de ley por el que se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo. Las otras Cámaras empresariales nos han hecho llegar un proyecto alternativo sobre el que nos gustaría que nuestros invitados se pronunciaran.

Tiene la palabra el doctor Gravier.

SEÑOR GRAVIER.- En nombre de la Cámara de la Construcción del Uruguay, agradecemos la oportunidad que nos brindan para plantear nuestra posición respecto al proyecto de ley que fue votado en la Cámara de Representantes y que cuenta con media sanción.

A continuación, el doctor Castiglioni mediante una presentación técnica va a explicar por qué no estamos de acuerdo con esta disposición.

SEÑOR CASTIGLIONI.- Antes que nada quiero reiterar el agradecimiento por la invitación que se nos ha cursado. Voy a ser breve, en función del tiempo de que disponemos.

Sin duda, toda persona tiene derecho a ser protegido en el goce de su vida y de su seguridad, tal como lo manifiesta el artículo 7º de la Constitución de la República.

En lo que respecta al ámbito del Derecho Laboral esto se ve reforzado por los artículos 53 y 54 de la Carta Magna. Por lo tanto, esta es la forma en que siempre ha procedido la Cámara de la Construcción.

El proyecto de ley tiene tres artículos; es importante resaltar el artículo 1º que muestra una fuerte impronta y un claro objetivo de castigar y responsabilizar al empresario -o a quien ocupe su lugar- que no cumpla con la ley y su reglamentación referida a la seguridad laboral. De esta forma se genera un sujeto activo calificado ya que para ser imputado debe tener dicha calidad.

Es importante ver que el ilícito culposo a diferencia del doloso se estructura en función de una violación u omisión de regla de cuidado, es decir con un comportamiento negligente, imprudente, imperito o violatorio de una ley o regla que tiene como consecuencia un resultado indeseado, imprevisto pero previsible. Siempre se debe dar entre el resultado y la conducta un nexo causal que motive ese accionar negligente. Técnicamente, la simple violación de una norma de cuidado no alcanza para constituir un tipo penalmente sancionable, sino que es necesario que se dé un resultado.

Entonces, uno de los elementos a observar es, por ejemplo, cuando se busca la responsabilidad en el empleador. Según este proyecto de ley se juzga en función de la responsabilidad objetiva, sin tomar en cuenta los elementos subjetivos de las conductas o procedimientos, es decir que no evalúa la intención de violar las normas o los reglamentos. Por lo tanto, se estaría castigando un individuo únicamente en función del elemento objetivo de la responsabilidad y no considerando el elemento subjetivo.

De esta forma, se puede entender que se dejaría de lado la posibilidad de evaluar el denominado hecho de la víctima, que se da cuando el individuo actúa bajo su propio riesgo. Este hecho es en gran parte eximente de responsabilidad y operaría cuando ha sido plenamente probada la culpa proveniente de la víctima. Si el individuo actuó por fuera del poder de dirección del empresario, en ese caso no se ve estructurado el eximente de responsabilidad.

El proyecto de ley cuestionado parecería dar la posibilidad de estudiar la causal de eximente responsabilidad, ya que pone automáticamente al empresario y a su representante como culpables sin que se hubiese suscitado el daño o hecho dañoso.

También es importante resaltar que este tipo de innovación legislativa forma el llamado delito de peligro, que seguramente ya lo han mencionado.

¿Por qué esto no se da ante un vacío normativo? Porque estas situaciones quedarían amparadas o protegidas y ya están reguladas en la estructura legislativa nacional. Este nuevo tipo penal castiga en razón de la responsabilidad y no colaboraría con el objetivo de prevenir, ya que aplica la responsabilidad y la culpa en forma parcial; como decía al principio: desde el punto de vista objetivo y no tomando en cuenta los elementos subjetivos.

Por otra parte, diferentes juristas en varias oportunidades se han referido a un tipo penal en blanco, lo que se desprende del propio cuerpo normativo. Es decir que no se conoce ni se muestra claramente cuál es la conducta típica, la conducta materialmente punible, generando de esta forma una inseguridad jurídica.

En lo que respecta al sujeto activo, como ya señalamos, al principio teníamos un sujeto activo calificado, como puede ser, por ejemplo, de un padre de familia que quiere hacer una reforma dentro de su casa, en cuyo caso quedaría abarcado por esta norma.

Con relación al artículo 2º, se pretende modificar la Ley Nº 16.074. En el proyecto en análisis se pretende sustituir la “culpa grave” por la “culpa”; hay una diferencia importante entre ambas, ya que la primera se configura cuando el empleador actuó no solo con negligencia sino casi que con una intención dolosa eventual.

De todas maneras, sea dolo, culpa grave o culpa, con el texto planteado se deja claro que el Banco de Seguros del Estado o la Inspección General del Trabajo son los encargados de determinar si existió o no la responsabilidad, o si actuó con dolo, culpa grave o culpa, cuando en realidad eso es competencia exclusiva del Poder Judicial.

Por último, quiero decir que se marca la obligación para determinados funcionarios de denunciar o de marcar esa clase de conductas o irregularidades, que ya está regulado en el artículo 177 y siguientes del actual Código del Proceso Penal.

SEÑOR GRAVIER.- Me voy a referir al tema desde una óptica conceptual más que técnica.

Lo que pretendemos es que el proyecto de ley alternativo presentado por la Cámara de Industrias y otras Cámaras empresariales sea más equilibrado, de modo que pueda ser practicable. En ese sentido, vamos a hacer algunas propuestas de incorporación desde la visión del tripartismo que existe en la construcción desde el año 1987 -quien habla lo integra desde esa época a la fecha-, en lo que respecta a seguridad, higiene y salud ocupacional.

En 1998 hubo un primer congreso internacional que se celebró en Uruguay, en el cual propusimos determinadas acciones por parte del Estado y que hoy estamos reiterando en el seno de esta Comisión, pero como los tiempos van cambiando, nuestra propuesta es la siguiente. Nos preguntamos por qué no destinar el 5 % de la publicidad estatal a sensibilizar a la sociedad en todos los temas que tienen que ver con seguridad, higiene y salud ocupacional. Pensamos que ese 5 % no es nada, pero en este caso es mucho. Este es un tema de Estado, porque la gente no sabe cuáles son las normas que rigen y, en general, ni los trabajadores ni los empresarios tienen a su disposición planes de capacitación e información suficientes en las distintas ramas de la actividad. ¿A qué voy con esto? A que, a los efectos de capacitar, el Inefop -tengo aquí la resolución del 29 de noviembre de 2012- otorga US$ 1:000.000 a las entidades más representativas, que son la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay y el PIT-CNT. Nosotros entendemos que la misma cifra debería preverse en el proyecto de ley a efectos de capacitar e informar a los agentes que tienen que ver con estos proyectos. ¿Y cuáles son esos agentes? Todos: trabajadores y empleadores.

Otro punto importante es que, a futuro -no vamos a mirar hacia atrás y en eso hemos sido reiterativos en cada foro en el que participamos-, el Banco de Seguros del Estado informe semestralmente a cada uno de los Consejos de Salarios los siniestros ocurridos en cada rama de la actividad. De ese modo, la información podría permear a los distintos subgrupos que están integrados por diversos actores, que no son los mismos de los Consejos madre; así, toda la estructura hacia abajo recibiría una lluvia de capacitaciones y de información y, de alguna manera, las distintas comisiones tripartitas conformadas a lo largo del tiempo contarían con los elementos suficientes como para ir mejorando los aspectos de seguridad e higiene.

Ahora bien, con relación al US$ 1:000.000 pensamos que el Banco de Previsión Social -habrá que instrumentarlo y ver cómo conectarlo- puede ser el organismo que regule esto. Sabemos que el Banco de Previsión Social, a través de su Presidente, el señor Ernesto Murro, y de su Directorio ha legalizado a mucha gente. Por eso, creemos que por su accionar puede ser el organismo que de alguna manera sustente estos elementos de capacitación y sensibilización que todos requerimos.

Más que críticas, venimos a hacer aportes, aunque es cierto que caben algunas críticas, como las que el doctor Castiglioni anunció. Desde el punto de vista técnico-político -repetimos-, consideramos que es más equilibrado el proyecto alternativo presentado, entre otras cosas, porque mantiene políticas de Estado que trascienden a un gobierno, sin importar el color político. Todos somos uruguayos y en esto debemos tener miradas convergentes y no divergentes, porque nadie quiere que una persona se lesione o fallezca. Como dije en la Comisión de la Cámara de Diputados, nosotros representamos a una parte del sector: la legal. Pero también está el otro sector, el que no está aquí y que nunca va a estar representado: el ilegal, al que por ahí se le dice “informal”. Yo lo llamo ilegal porque el que no cumple con las leyes, es ilegal.

Por tanto, consideramos que hay que poner en práctica distintas acciones -como lo dijimos-, no efectuar inspecciones conjuntas. En los operativos que se realizan todos los años concurren, al mismo lugar, inspectores de la Dirección General Impositiva, del Banco de Previsión Social y de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social.

A modo de ejemplo -disculpen los señores Senadores el tiempo que utilizo para dar esta explicación, pero adelanto que seré breve-, si como Banco de Previsión Social detecto que hay gente que está fuera de planilla, lo que hago es pasar los datos a la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social porque estoy seguro de que en lo que respecta a seguridad e higiene no tienen nada. Y si la DGI detecta alguna irregularidad, que pase también la información a la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social para que vayan a ese lugar, porque es la policía administrativa, es la única que puede clausurar, multar y combatir fielmente a los ilegales.

No olviden los señores Senadores que nosotros tenemos el Registro Nacional de Obras y su Trazabilidad, y si no se pasa por esa oficina, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social puede clausurar la obra y pagar los jornales a la orden.

En resumen, los temas centrales que queremos plantear son el 5 % que, como decíamos, se destina a publicidad; el US$ 1:000.000 para poder concretar lo que mencionábamos anteriormente, y que el Banco de Seguros del Estado, de una vez por todas, semestralmente brinde información a los distintos grupos de actividad de los Consejos de Salarios.

Muchas gracias.

SEÑOR CASTIGLIONI.- Para terminar, queremos hacerles entrega de unas gráficas con datos que pasaré a explicarles brevemente.

En la primera de ellas, en lo que refiere a la relación mensual de fallecidos en el año, tratamos de mostrar varios aspectos. El primero de ellos, como decía, es la cantidad de fallecidos. Para ello tomamos el período 2009-2013, que son los datos con los que contábamos al momento de realizar el estudio. Además, queremos resaltar y de alguna forma contradecir lo que se ha manifestado en cuanto a que en la construcción, a medida que se va llegando a la fecha de la licencia, los fallecidos aumentan debido a la presión ejercida por parte de las empresas. Las gráficas muestran claramente que esto no es así. Incluso, hay una tendencia decreciente desde setiembre hasta noviembre, con alguna variación en diciembre.

En la otra gráfica mostramos la relación entre la mano de obra empleada y la cantidad de fallecidos. La información considerada para esta gráfica abarca el período comprendido entre los años 2005 y 2013. Los últimos datos con que contamos son de noviembre de 2013. Aquí podemos apreciar una clara diferencia entre la mano de obra empleada y los fallecidos, siendo bastante lineal. Sin duda, no son números sino personas, pero es importante dejar graficado esto y que ustedes cuenten con este tipo de datos.

Para culminar, quisiera hacer dos reflexiones finales. A modo de conclusión, creemos que el Derecho Penal no es el área en la que debe incursionarse para castigar este tipo de acciones. Sí sería conveniente ampliar lo que refiere a los ámbitos sancionatorios del Derecho Laboral y del Derecho Administrativo que primariamente actúan, siendo el Derecho Penal el último al cual debería apelarse a nivel social.

Por último, creemos que esta normativa podría llegar a castigar a los pequeños empresarios. ¿Por qué? Porque, como sabemos, las grandes estructuras ya tienen un control establecido y la infraestructura adecuada que les permite hacer frente a este tipo de acciones. Sin embargo, el pequeño y mediano empresario en cierta forma se vería castigado y no sería justo que, en un Estado de Derecho y de Justicia, carguen con esta mochila.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos las propuestas que han realizado.

(Se retiran de Sala los representantes de la Cámara de la Construcción del Uruguay.)

(Ingresan a Sala los representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.)

-La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social tiene el gusto de recibir a los representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, en particular, a su Presidente, contador Raúl Palacios y a los asesores doctores Juan Mailhos, Diego Yarza y a la doctora Allison Jones, quienes han solicitado audiencia para dar su opinión sobre el proyecto de ley que establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo y, seguramente, también sobre la propuesta que han hecho las Cámaras empresariales.

Sin más trámite, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR PALACIOS.- Agradecemos que nos hayan recibido en el día de hoy.

Como bien dijo el señor Presidente, hemos venido acompañados de los asesores letrados porque queremos que sobre algunos puntos del proyecto de ley que está a consideración de esta Comisión sean ellos los que expongan.

SEÑOR MAILHOS.- Muy brevemente quiero decir que dividiremos los puntos principales que nos preocupan del proyecto de ley de la siguiente manera: en primer lugar, hará uso de la palabra la doctora Jones; en segundo término, lo hará el doctor Diego Yarza y, finalmente, seré yo quien realice algunos comentarios.

SEÑORA JONES.- Buenas tardes y muchas gracias.

Queremos dejar sentada nuestra clara discrepancia con este proyecto de ley.

El artículo 1º consagra un delito de peligro y no de resultado, en virtud del cual basta con que no se adopten los medios de seguridad y salud laboral previstos en la ley y en la reglamentación para que el empleador incurra en responsabilidad penal.

Nos parece que esta iniciativa también consagra un tipo penal abierto que implica que la conducta típica es el incumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo que no están descritas en el articulado. El artículo 1º no describe claramente cuál es la conducta típica, sino que contiene una serie de remisiones que conlleva a vulnerar el principio de legalidad penal consagrado en los artículos 10 y 12 de nuestra Constitución. Como sabemos, con este artículo proyectado deberemos remitirnos a lo que consagren esas normas en materia de seguridad y salud en el trabajo que pueden ser convenios internacionales, leyes, decretos o resoluciones.

Por lo tanto, contrariamente a lo que sostiene la más ilustre doctrina penalista a nivel internacional y nacional, los jueces, y el Poder Ejecutivo, o sea, la Administración, podrán producir leyes penales con alguna de sus resoluciones.

Por otra parte, vemos también que se vulnera el principio de culpabilidad. ¿Por qué? Porque no está descripto ni el dolo ni la culpa que requiere este artículo 1º para que el empleador pueda incurrir en responsabilidad. Esto también vulnera nuestra Constitución, porque la doctrina penal mayoritaria en nuestro país entiende que el principio de culpabilidad es de raigambre constitucional.

Nos parece, señor Presidente, que este proyecto va a generar una serie de dudas también en lo que concierne a la definición de empleador. Entendemos que es una definición vaga, genérica, que consagra una responsabilidad objetiva con una serie de conceptos indeterminados que deberían ser acotados y definidos de manera clara. El artículo 1º dice: “El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección de la empresa”. Por eso, incluso, podría entenderse que el artículo 3º de la Ley Nº 16.074, que define qué se entiende por empleador, podría ser una de las soluciones a seguir. Además, de la consulta a todas las versiones taquigráficas y a las diferentes convocatorias a institutos de Derecho Penal se desprende que ha generado grandes discusiones en cuanto a si es aplicable o no al sector público. Entendemos que debe generarse una paridad en la aplicación de este proyecto entre el sector público y privado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Discúlpeme, usted se refirió al artículo 3º, ¿de qué ley?

SEÑORA JONES.- La Ley Nº 16.074, de accidentes de trabajo, define qué se entiende por empleador.

Finalmente, para cerrar mi intervención y un poco en línea con lo que venía diciendo, no respeta el principio de tipicidad subjetiva, también defendido por la doctrina penalista, en la medida que utiliza conceptos indeterminados para identificar a los responsables.

Estos son los comentarios que quería hacer sobre el artículo 1º.

SEÑOR YARZA.- Para empezar, el proyecto original responsabilizaba penalmente al empleador -al ocasionarse la muerte, lesión grave o gravísima-, por incumplimientos en la normativa de seguridad y salud en el trabajo. El presente proyecto, en vez de brindar una solución a las críticas que los expertos en materia laboral, procesal y penal realizaron en la Comisión de Legislación del Trabajo optó -como decía la doctora Jones- por incrementar la responsabilidad empresarial con la instauración de un delito de peligro. En este delito no se requiere un resultado concreto como sí se requería en el proyecto original con la muerte, la lesión grave o gravísima al trabajador.

A su vez, se sigue consagrando un tipo penal abierto, no se solucionan cuestiones de inconstitucionalidad por la violación del principio de legalidad penal, no se define el concepto de empleador ni se especifica su alcance al sector público y no se distinguen grados de culpabilidad. La redacción del artículo 1º no expresa cómo se determina ni quién determina que se ha puesto en peligro a alguien. A su vez, en el artículo 2º no se dice quién constata el dolo o la culpa del empleador. Nosotros entendemos que, en estos casos, quien debe constatarlo es el juez y no dejarlo librado a la Administración, porque no tiene poder jurisdiccional.

Para finalizar, entendemos que la materia de seguridad y salud laboral es responsabilidad tanto del empresario como de los trabajadores y no estamos de acuerdo con la redacción de este texto que únicamente responsabiliza al empleador. Este debe asumir los costos de prevención, de costos de salud, de prevención en temas de seguridad, abonar el seguro obligatorio, acaecer riesgos y hacer frente a sanciones civiles, administrativas y penales que puedan ser promovidas tanto por entes como por los trabajadores del sector.

Tampoco estamos de acuerdo con este texto ya que no implementa eximentes de responsabilidad para el empleador ni utiliza ningún tipo de sanción para aquellos delegados de los trabajadores que tengan la responsabilidad del control y cumplimiento de las normas de seguridad. Asimismo, no maneja hipótesis de notoria mala conducta por el incumplimiento de estas medidas de seguridad y salud por parte de los trabajadores.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el comienzo del último inciso del artículo 2º se señala: “Constatado el dolo o la culpa grave del empleador”. El doctor Yarza advirtió que, en realidad, quien constata el dolo o la culpa es siempre el Juez. Pregunto si eso debería indicarlo la ley o sería mejor no hacer mención a esa frase y comenzar el inciso donde dice “los funcionarios actuantes”.

SEÑOR YARZA.- A fin de que no haya problemas interpretativos creo que debería mencionarlo expresamente. Parece redactado como a continuación de las potestades que tienen los funcionarios del Banco de Seguros del Estado y de la Inspección General del Trabajo. Es bueno especificarlo.

SEÑOR MAILHOS.- Hasta aquí hemos hecho referencia a algunas de las dificultades que le encontramos al texto legal propuesto pero, quizás, convenga ir un poco más allá y decir que compartimos el objetivo de prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Sin embargo, entendemos que un instrumento legal como el planteado no es eficaz para la consecución de este objetivo. Cuando hablamos de prevenir tenemos que incidir sobre un cambio de cultura, no solamente a nivel de las empresas sino también de la cultura del trabajo. Esto no lo puede hacer una ley consagrando un delito penal; muy por el contrario, los cambios de cultura -tanto del sector empresarial y la organización del trabajo, como desde el punto de vista del trabajador en cuanto a la forma en que realiza su tarea- solo pueden hacerse apostando o invirtiendo en otras direcciones: educando, sensibilizando y estableciendo políticas que persigan esa finalidad.

Por lo tanto, compartimos el objetivo de prevenir y minimizar los accidentes de trabajo, la salud del trabajador y evitar las enfermedades -creemos que en esto el país tiene mucho por hacer-, pero entendemos que este proyecto de ley no cumple esos objetivos de manera adecuada sino que, muy por el contrario, afecta la estructura esencial de nuestra organización jurídica.

No existe vacío legal a este respecto, discusión que se dio mucho en la Cámara de Representantes. Los delitos previstos en el Código Penal son suficientes como para asegurar que quien haya actuado con dolo o culpa grave sea penalizado.

Así las cosas, señor Presidente, no estamos de acuerdo con esta iniciativa, con su redacción, que afecta decididamente, inclusive, algunos derechos constitucionales. Cuando hablamos de indeterminación subjetiva en el caso de la determinación de la figura del empleador o de quien ejerce el poder en su nombre estamos generando algo que, en definitiva, afecta los derechos personales del empresario en algo tan importante como nada más ni nada menos que la libertad circulatoria.

Con esto, señor Presidente, queremos decir que este proyecto, en caso de sancionarse como ley, afecta directamente derechos fundamentales del empresario. En ese sentido, la Cámara de Comercio quiere manifestar su más enérgico rechazo y la preocupación que le produce.

Otro de los aspectos que queremos establecer -y que ya fue dicho por el doctor Yarza- es que nosotros rechazamos la responsabilidad objetiva en esta materia. No estamos de acuerdo con que se establezca una responsabilidad objetiva cuando el fenómeno de los accidentes es multicausal y nunca obedece a una sola circunstancia, sino a un cúmulo de ellas, en las cuales indudablemente muchas veces está involucrado el propio quehacer de los trabajadores. De modo que nos parece una traslación de responsabilidad innecesaria e indebida al empresario. Nosotros creemos que en el caso de que se llegara a sancionar este proyecto -que, insisto, rechazamos, según el texto que proviene de la Cámara de Representantes-, debemos establecer de qué manera confluye la actividad de los distintos actores al acaecimiento del hecho. Esto es, debe responsabilizarse al trabajador y reconocerse la responsabilidad por acto propio. Entendemos que eso debe establecerse con claridad.

Otro aspecto que deseamos destacar con carácter general es que esta iniciativa ya está generando discusiones y creo que los señores Senadores, en esta Casa, ya han recibido distintas opiniones acerca de si se aplica o no al sector público. Nosotros no podemos desconocer que el Estado uruguayo es el mayor empleador del país. Por tanto, bajo su poder de dirección y subordinación existen muchos uruguayos que, a nuestro juicio, no deberían escapar a lo que establece el proyecto, en caso de que sea sancionado. Por eso, proponemos una remisión expresa del artículo 3º de la Ley Nº 16.074, sobre accidentes de trabajo, que reza que a sus efectos, se entiende por patrono toda persona, de naturaleza pública, privada o mixta, que utilice el trabajo de otra, sea cual fuere su número; y por obrero o empleado, a todo aquel que ejecute un trabajo habitual u ocasional, remunerado, y en régimen de subordinación. No se consideran obreros o empleados a quienes practiquen cualquier actividad deportiva o sean actores en espectáculos artísticos, sin perjuicio de los seguros especiales que se contrataren.

Señor Presidente: esta ley estaría dando una posible solución expresa al tema que estamos planteando.

Nos preocupa, también -y en algo fue referido por el doctor Yarza-, el vaciamiento de contenido importante que puede tener el seguro obligatorio de accidentes de trabajo, sobre todo si hubiera prosperado la redacción original que manejó la Cámara de Representantes cuando no se calificaba el tipo de culpa que iba a eximir de responsabilidad o de recupero al Banco de Seguros. Hoy se califica esa culpa como culpa grave, en un sector en que el Banco de Seguros del Estado ejerce el monopolio y, lamentablemente, sus políticas en materia de fijación de las pólizas que tienen que pagar los empresarios no toman en cuenta las inversiones que estos hacen en salud y seguridad. En realidad, lo único que el Banco hace es dividir el costo de los recuperos que tiene para establecer el costo de las pólizas que obligatoriamente tiene que pagar el empresario. Nos parece que eso genera una dificultad adicional y compromete el tema de los seguros -insisto- en un área que es monopólica del Banco.

Asimismo, nos inquieta el artículo 3º de la ley. Hay un cambio importante en la estructura del proceso penal. Se incluye como actor del proceso al damnificado -esto es, la víctima-, y con ello hay un rompimiento de una discusión que es bastante profunda y extensa en nuestra Doctrina Procesalista. Pensamos que esto es altamente inconveniente, tal como en algún momento lo manifestó el Instituto de Derecho Procesal en esta Casa.

En definitiva, la Cámara Nacional de Comercio considera inconveniente aprobar una norma como la aprobada en la Cámara de Representantes, al tiempo que entendemos que no existe vacío legal que la haga necesaria. En recientes declaraciones algún Senador ha señalado que el Derecho Penal es para castigar y no es para prevenir. Nosotros compartimos esa máxima. El Derecho Penal tiene que ser para castigar y no para prevenir. ¿Qué es lo que se puede hacer, entonces, para prevenir la accidentabilidad y las enfermedades profesionales? Quiero recordarles que desde hace mucho tiempo funciona en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo. Allí confluyen la Inspección General del Trabajo -área del Ministerio que tiene competencia en la materia-, el PIT-CNT -a través del área de salud y seguridad en el trabajo-, las Cámaras más representativas -como ser la de Industria y la de Comercio-, el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Seguros del Estado y el Banco de Previsión Social. Se trata de un órgano que viene trabajando desde hace mucho tiempo en el tema y que, a mi juicio, tiene las competencias necesarias o indispensables para poder fijar políticas al respecto. La idea es que tienda al cambio de cultura, que involucre a todas las partes y, como lo hace en la actualidad, disponga la concreción de los preceptos de los convenios internacionales de trabajo, como ser el Nº 161 y el Nº 155, el cual ha sido convocado en el propio proyecto de ley, como también en el otro anteproyecto presentado como propuesta de parte del sector empresarial.

Entonces, el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo y la plena vigencia del Decreto Nº 291, estableciendo las Comisiones de salud en el trabajo con carácter tripartido a nivel de los sectores de actividad, tiene que ser la llave, la herramienta, que a través del diálogo social profundo -que todos compartimos- nos tiene que estar dando la pauta para poder definir de manera tripartita protocolos, formas de actuación, sensibilización y educación, tanto para trabajadores como para empresarios. Solamente así, con un cambio de cultura, vamos a lograr los resultados que todos anhelamos y no penalizando conductas y delitos de eventualidad, como los que se proponen.

Por último, también existen recursos financieros a través del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional que pueden ser aplicados para incluir esta temática en todos los cursos que se le dan a casi 17.000 trabajadores por año, lo cual no es poca cosa. Tenemos en este Instituto -con acuerdo de trabajadores, empresarios y del gobierno, no solamente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sino también de la Presidencia de la República a través de la OPP y del propio Ministerio de Educación y Cultura-, la definición estratégica en cuanto a que todos los cursos que se dan tienen contenidos transversales. Creemos que allí hay una herramienta potente que puede ir en la misma línea de lo que estamos indicando.

Por lo tanto, compartimos el objetivo pero rechazamos el articulado propuesto. Además, queremos recordarles a los integrantes de la Comisión que el país ya tiene algunos instrumentos que pueden y deberían ser potenciados para que de una manera tripartita, sin violencia de ninguna de las partes, se pueda trabajar mancomunadamente para conseguir lo que todos queremos, es decir, minimizar los accidentes de trabajo y generar mejores condiciones de trabajo para todos. Para ello deberíamos involucrar al Banco de Previsión Social porque tiene su área de competencia, como también al Banco de Seguros del Estado, porque debería establecer en su política incentivos para invertir en el área de prevención y de seguridad, de manera que eso se vea reflejado en menores costos.

Muchas gracias.

SEÑOR PALACIOS.- Quiero dejar constancia de que en general el empleador trata de cuidar muy bien a su personal. Los accidentes o eventos especiales están por fuera de lo que hace el empresario que necesita de su personal para hacer las cosas bien. Más allá de toda la parte jurídica, lo esencial, lo importante, es el funcionario y lo atendemos. Si se comete un delito se aplicarán las leyes penales que se aplican a los delincuentes, pero los empresarios no son potenciales delincuentes; sin embargo en este tema parecería que están siendo juzgados como si lo fueran. No es una preocupación jurídica, pero de afuera apreciamos como si se estuviera persiguiendo el asunto. Es una acotación personal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tengo una pregunta concreta.

Hace un momento se mencionó el tema del delito de peligro señalando que el proyecto de ley no es preciso en ese sentido. Aquí hemos tenido algunas versiones diferentes. El artículo 1º dice: “de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador…”. La referencia estaría enmarcada, no en un peligro abstracto que sería el gran problema, sino en un peligro concreto donde hay jurisprudencia al respecto.

Solicito una respuesta lo más breve posible porque hay otras delegaciones esperando ingresar a la Comisión.

SEÑORA JONES.- De acuerdo con la redacción del artículo 1º, basta que se incumpla alguna norma legal reglamentaria en materia de seguridad o salud que ponga en peligro al trabajador -no refiere al daño efectivo-, para que se incurra en responsabilidad penal. Entendemos que las consecuencias que se aplican al empleador son por demás graves y la figura penal, la conducta, no está clara. Además, como ya lo dije en mi exposición, el proyecto no lo establece claramente, sino que utiliza remisiones a los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación. ¿Qué implica esto? Si alguna resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social indicara que el empleador está incumpliendo la norma, y ello acarreare algún peligro o daño a la integridad del trabajador, basta con eso para que el empleador incurra en responsabilidad penal, con lo cual la figura delictiva o la conducta estaría descripta por una norma administrativa, por una resolución y no por una ley. Por lo tanto, como dije anteriormente, estaría vulnerando el principio de legalidad y de tipicidad penal establecido en nuestra Constitución.

SEÑOR MAILHOS.- A propósito de lo señalado por la doctora Jones, cabe señalar que el principio de legalidad no corresponde solamente a que la conducta punible esté definida por ley, que es a lo que refiere la doctora, sino que también tiene otra característica que es la taxatividad. Aquí no hay taxatividad, es decir que la presunta violación o el incumplimiento de cualquier norma de salud y seguridad -puede estar contenida en una ley, en un reglamento, en un convenio colectivo o lo que sea- hace incurrir en responsabilidad. La falta de taxatividad hace que el presunto autor pueda no estar en conocimiento de que esa conducta es punible. Entonces, en esa dinámica, es donde se afectan los derechos del ciudadano, en este caso del empresario, que no conoce a ciencia cierta cuál es la conducta por la cual puede ser castigado. En ese sentido, se violaría el principio de legalidad, por no estar contenido en una ley y el de taxatividad, porque no hay tipicidad de la conducta punible.

En nombre de la Cámara de Comercio les damos las gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece las expresiones de los representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.

(Se retiran de Sala los representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.)

(Ingresan a Sala autoridades de la Cámara Mercantil de Productos del País.)

La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social tiene el gusto de recibir a una delegación de la Cámara Mercantil de Productos del País, integrada por su Vicepresidente, ingeniero Ricardo Hahn, el Gerente General, contador Gonzalo González Piedras, el Asesor Laboral, doctor Roberto Falchetti y el señor Edison Edecart.

Quienes nos visitan solicitaron una audiencia para dar a conocer su visión sobre el proyecto de ley relativo a accidentes laborales que establece la responsabilidad penal del empleador, por lo que les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR FALCHETTI.- Agradecemos que nos reciban para exponer nuestros puntos de vista en relación al proyecto de ley sobre accidentes laborales aprobado por la Cámara de Representantes y que está a vuestra consideración.

En este proyecto de ley aparece la figura delitos de peligro y pensamos que esto puede entenderse como un uso indebido de la amenaza penal, es decir, como una forma de criminalizar conductas para reafirmar su obligatoriedad jurídica, en lugar de optar por las sanciones administrativas o laborales correspondientes o de recurrir a la prevención y educación. En este contexto y si comparamos el actual proyecto con el primero que se presentó, podemos advertir que se agrava la responsabilidad porque ya no se exige un daño concreto para encarcelar al empleador, sino que basta su mera posibilidad de ocurrencia. Está claro que el delito de peligro no es otra cosa que esto.

La definición de peligro determinará una total inseguridad, teniendo en cuenta lo indefinido del concepto y la gran variedad de situaciones que se plantean en el mundo laboral. Ello iría contra otro principio constitucional que es el de la seguridad jurídica. Asimismo, se persiste en criminalizar transgresiones a lo dispuesto no solo por la ley sino por las reglamentaciones que el Poder Ejecutivo pueda dictar, lo que trasgrede directamente el principio de legalidad, derecho fundamental establecido por la Constitución de la República. La violación de un decreto acarrearía consecuencias penales lo que en los hechos implica crear delitos por decreto.

El proyecto de ley también merece serios reparos en tanto se confunde el poder de dirección de la empresa con la efectiva adopción e implementación de las medidas de seguridad correspondientes. En efecto, el Derecho Penal, a diferencia de lo que puede ocurrir en otras áreas, prohíbe rotundamente la responsabilidad objetiva. En otras palabras: nadie debería ser llamado a responsabilidad meramente por hechos de terceros. En el campo de la responsabilidad penal una persona debe ser responsable por lo que hace y no por lo que es.

Se insiste en suponer que las personas que dirigen la empresa tienen, siempre y en todo momento, el dominio efectivo del hecho y de todo lo que acontece en ella, lo que lisa y llanamente, a nuestro criterio, no tiene en cuenta la realidad.

Se prevé, además, que tanto el denunciante, el damnificado, como el tercero civilmente responsable, tendrán pleno acceso al expediente durante todo el presumario e incluso estarán facultados para solicitar diligencias probatorias. Nada se dice de los derechos del denunciado. Por lo demás, esta modificación excede largamente el tema de la responsabilidad por accidentes laborales e inexorablemente regirá para todas las investigaciones penales.

Ahora bien, por la innegable relevancia del tema en cuestión y atendiendo a que el propio Parlamento tiene a estudio la aprobación del nuevo Código del Proceso Penal, si la intención es modificar el régimen procesal del denunciante, parecería que no es esta la ley ni este el momento para realizar esta reforma.

Este proyecto de ley, al igual que el anterior, se sigue basando en responsabilizar exclusivamente al empleador o a sus representantes por los accidentes de trabajo, concepción que a la fecha está superada. Al día de hoy la tendencia moderna en esta materia es separar el concepto de accidente del concepto de culpa, porque actualmente no se indemnizan solamente los accidentes producidos por culpa del empleador, sino todos los accidentes producidos a causa o en ocasión del trabajo, incluso con culpa del trabajador y también por fuerza mayor.

El proyecto parte de la base de la existencia de una obligación de seguridad, concepción también superada por la normativa de la Organización Internacional del Trabajo. El Convenio 155 -ratificado por ley nacional y reglamentado por una Comisión Tripartita que formó el Gobierno, con empleadores y trabajadores, y que desembocara en el Decreto uruguayo Nº 291/97- descarta expresamente la existencia de esa obligación de seguridad para poner énfasis en la obligación de prevención, en todo aquello que sea factible y razonable. Esto descarta la existencia de una obligación genérica y absoluta de seguridad.

Este proyecto de ley parece generalizar la protección de accidentes de trabajo a todos las personas que trabajen para el Estado -en sí no nos parece una mala idea-, con lo que los jerarcas públicos quedarían comprendidos en una eventual responsabilidad penal. También criminalizará peligros que ocurran en un hogar, una cooperativa, una pequeña empresa o un quiosco.

Luego del Convenio 155 de la OIT -actualmente ley nacional- el empleador no es el único involucrado en la prevención de riesgos laborales. Los trabajadores y sus organizaciones intervienen en los ámbitos de cooperación en materia de seguridad e higiene, cumpliendo el mandato de dicho Convenio internacional y de su decreto reglamentario Nº 291/2017. En esta perspectiva no parece apropiado responsabilizar penal y exclusivamente al empresario y a sus representantes por lo que sucede en ese ámbito, incluso por situaciones en las cuales no tiene, en los hechos, el dominio directo del hecho.

En el contexto de esta reglamentación internacional se establece una licencia especial y una protección de estabilidad contra despidos para los delegados de los trabajadores en materia de seguridad, a los efectos de constituir ámbitos de cooperación entre empleadores y trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Este es el régimen nacional vigente al día de hoy.

En síntesis, estimamos que, desde el punto de vista jurídico, el proyecto responde a una concepción superada de la previsión social, es redundante porque ya hay figuras penales para casos extremos en la materia, puede resultar inconstitucional al consagrar la responsabilidad personal objetiva de quienes están fuera del dominio del hecho, y no tiene en cuenta que hoy en día la responsabilidad por la seguridad e higiene en el trabajo debe ser objeto -por disposiciones internacionales y nacionales- de ámbitos de cooperación entre empleadores y trabajadores.

O sea que el proyecto, persiguiendo una finalidad loable como lo es la reducción de accidentes de trabajo -que todos compartimos- erra, en nuestra percepción, en los caminos propuestos.

Habida cuenta de las consideraciones precedentes, estimamos conveniente que el proyecto no sea aprobado.

SEÑOR HAHN.- Simplemente, de manera más coloquial y menos formal que el doctor Falchetti, como empresario, como persona preocupada y obligada por nuestra responsabilidad de implementar programas de seguridad al máximo posible y convencidos de que no hay accidente que no pueda ser evitable si se toman las medidas adecuadas, entiendo que este proyecto de ley en realidad castiga o penaliza a una de las partes intervinientes en la relación laboral y que no obliga ni da responsabilidad alguna a la otra que necesariamente participa de ella.

¿Qué pasa si la seguridad está implementada, si el uso de los artículos de protección personal está reglamentado, si todas las medidas están previstas, pero la gente que debe usar esos elementos no lo hace por omisión, falta de voluntad o la razón que fuere y, en consecuencia, sufre un accidente? ¿Estamos en las manos de una denuncia, de una responsabilidad? ¿Cómo podemos intervenir nosotros, como empleadores, para hacer muy compulsoria, frente al riesgo que tenemos de terminar encarcelados, la utilización de esos elementos? En el caso de nuestra empresa, que trabaja en el rubro de los granos, particularmente en el arroz, nuestra lucha permanente es por la utilización de los implementos de seguridad personal. No podemos dejar de reconocer que no es cómodo ni del todo práctico, y menos en este tipo de clima, usar zapatos de seguridad, guantes, casco, tapaboca, protectores de oídos, lentes, pero es lo que necesitamos que la gente se acostumbre y se obligue a usar para estar protegida, o los arneses -estoy pensando en voz alta en este momento- en líneas de vida para estar colgado. Es extremadamente difícil lograr que eso sea práctica y uso habitual, permanente, de la gente en las canchas, obligando, sancionando, pero esto ya lleva toda la relación a otro nivel porque, en definitiva, el no uso de esos implementos por la razón que fuere me hace responsable penalmente.

Creo que este proyecto adolece de un equilibrio necesario entre las partes que participan de todo este enjambre de cosas que son: la responsabilidad, por un lado, y lo que debería ser en realidad una medida de mitigación de los accidentes laborales, así como algo que no se menciona aquí, pero que consideramos importante, como es la higiene laboral, la inocuidad, la seguridad de que los productos peligrosos sean manejados de manera adecuada. Acá se habla básicamente de cosas que están mucho más dirigidas por quienes promovieron originalmente el proyecto de ley, que mucho tienen que ver con la Cámara de la Construcción, pero no atiende el trabajo en otras condiciones, en la

industria química, en los ambientes de polvo o lo que fuere, donde el tema no es necesariamente de seguridad, sino de higiene laboral.

Quería hacer estos comentarios complementarios a los que expresó el doctor Falchetti con un trabajo técnico bien pensado.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el día de hoy recibimos a todas las Cámaras, y podemos decir que tanto el diagnóstico como los comentarios que hemos recibido son similares. De todas maneras, queremos señalar que estamos tomando estos aportes con la mayor seriedad y estarán a disposición de los señores Senadores cuando se tomen las decisiones pertinentes.

Agradecemos a los representantes de la Cámara Mercantil de Productos del País por la información brindada.

(Se retira de Sala la delegación de la Cámara Mercantil de Productos del País.)

(Ingresan a Sala los representantes de la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay)

-La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad tiene el gusto de recibir a la doctora Cecilia Salom y al doctor Ignacio Durán en representación de la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay a fin de conocer la opinión que les merece el proyecto de ley relativo a accidentes laborales y responsabilidad penal del empleador que tenemos a consideración.

SEÑORA SALOM.- En nombre de Appcu, agradecemos a los señores Senadores por recibirnos a efectos de realizar algunos aportes sobre el proyecto de ley a estudio de esta Cámara.

La iniciativa a estudio, si no me equivoco, es la que está compuesta por tres artículos: por el primero se crea un delito; luego se incorporan modificaciones a la Ley Nº 16.074 y, en último término, se realizan modificaciones al Código del Proceso Penal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, doctora; ese es el proyecto de ley que estamos considerando.

SEÑORA SALOM.- Quería corroborarlo porque hay distintas versiones. Nuestra Asociación tuvo la oportunidad, con antelación a esta comparecencia, de concurrir a la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes y realizar una serie de apreciaciones en ese ámbito que son íntegramente trasladables porque, en definitiva, estamos hablando del mismo proyecto. Nos interesa, como cuestión preliminar, destacar en primer término que la instrumentación de los mecanismos de salvaguarda y seguridad laborales son una meta del Estado en sí mismo, así como un objetivo que persiguen tanto los trabajadores como los empresarios, tanto a título personal como por su pertenencia a una empresa. Quiere decir que se trata en general de un objetivo en común. La discrepancia fundamental se centra en asignar un valor simbólico a la creación de un delito que este no tiene. Vale decir, en menos palabras, que la prevención de la accidentalidad laboral no pasa por la creación de una figura delictiva porque no tiene ese afán de prevención, puesto que la norma penal se limita estrictamente a la aplicación de un castigo y nuestra Asociación tiene sobre el tema una posición tomada, en el sentido de que lo que habría que hacer es implementar con mayor rigor todas aquellas medidas tendientes -administrativas en los ámbitos correspondientes, ya sea a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Banco de Seguros del Estado y de todos aquellos organismos que tienen injerencia en este tipo de actividad- a afiatar controles administrativos, de manera tal que el trabajador se encuentre dotado de todos los implementos necesarios para desempeñar su labor y de que estos le sean provistos por el empleador y que en caso de que ello no ocurriera, este último sea multado o reciba las sanciones correspondientes, siempre en sede administrativa.

Esta es una puntualización previa y necesaria que me importaba destacar brevemente y en forma concreta.

Con respecto al artículo 1º del proyecto de ley, desde el punto de vista jurídico nos merece múltiples objeciones. En primer lugar, supone un adelantamiento del castigo. Digo esto, porque en el proyecto a estudio en la Cámara de Representantes se castigaba a quien habiendo omitido la adopción de las medidas de seguridad ocasionaba la muerte o la lesión de un trabajador ante la crítica prácticamente unánime de distintos actores sociales sobre el carácter innecesario de reprimir el homicidio y las lesiones culposas, porque ambas figuras ya están previstas en el Código Penal vigente; es decir que lo que se hace con esta norma es adelantar el castigo. Esto significa que no se reprime al empleador o a quien ejerce el poder de dirección de la empresa cuando acaece la muerte o la lesión del trabajador como consecuencia de la no adopción de medidas de seguridad, sino que reprime la mera no adopción de medidas. Eso supone, desde el punto de vista penal, un adelantamiento del castigo y, además -sobre esto me gustaría hacer otras apreciaciones-, supone también la creación de una figura de peligro, que es lo que en la doctrina penal se llama un delito de mero peligro. Quiere decir que en ese caso no hay una puesta en riesgo ni una lesión efectiva del bien jurídico tutelado -que en este caso es la vida o la integralidad física del trabajador- sino que hay una mera puesta en riesgo de ese bien.

Por otro lado, nos encontramos ante una norma penal en blanco que, en consecuencia, infringe lo que en principio se denomina el principio de legalidad. ¿Por qué nos encontramos con una norma penal en blanco? Porque para conocer estrictamente cuál es la conducta penal que se reprime en el proyecto de ley, necesariamente debemos acudir a otras normas que pueden ser leyes o incluso normas de inferior jerarquía como ser resoluciones, ordenanzas, disposiciones, etcétera, que establecen expresamente cuáles son las medidas de seguridad que debían haberse adoptado.

Ese carácter de norma penal en blanco colide en primer lugar con el principio de legalidad, porque la conducta penalmente reprochable es de natural incumbencia del Poder Legislativo. El Legislador crea la norma y en consecuencia a este le compete en forma exclusiva y excluyente establecer con la mayor precisión posible, cuál es la conducta que se castiga. Por esa razón se habla en Derecho Penal de ley cierta, ley estricta, ley escrita. En este caso, al remitirse a las normas de resguardo de otras leyes o inclusive de la reglamentación, hay una clara infracción al principio de legalidad.

El principio de legalidad también se violenta porque en el proyecto la remisión es a normas de menor jerarquía que la ley, vale decir, en la reglamentación. En consecuencia, ya no va a ser el Poder Legislativo el que delimite con precisión cuándo nos encontramos ante un delito; para saber cuándo se tipifica la conducta tendremos que acudir a normas sancionadas por el Poder Ejecutivo. A vía de ejemplo: un decreto reglamentario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, una recopilación del Banco de Seguros del Estado, un instructivo, etcétera.

Esa remisión a normas de otro poder del Estado, amén de resultar improcedente también vulnera un principio que es propio de legalidad, que es el de separación de Poderes. Vale decir que la configuración estricta del delito que se está proyectando no va a ser de estricto resorte legislativo, sino que el Poder Ejecutivo va a tener injerencia en la creación del tipo penal. Desde el punto de vista estrictamente jurídico y dogmático es un criterio no compartible.

El adelantamiento del castigo al que hacía referencia, el reproche de la mera no adopción de medidas de resguardo o de seguridad, va a tener luego una directa consecuencia en caso de que efectivamente se produzca la muerte o la lesión del trabajador. La consecuencia directa e inmediata es sumamente relevante porque importa y supone que en caso de ocurrir ese evento no deseado de muerte o lesión, la única forma de imputación es un delito de homicidio o de lesiones a título de dolo directo o eventual.

¿Por qué motivo ocurre esto? Porque en nuestro ordenamiento jurídico para que esa imputación tuviera carácter culposo necesariamente deberíamos tener un arranque lícito previo. Por ejemplo: si voy conduciendo con mi vehículo y protagonizo un accidente de tránsito a raíz del cual resulta una persona lesionada, voy a responder eventualmente si es que media imprudencia,

negligencia o impericia por lesiones o por homicidio culposo. En este caso, como se castiga y se eleva a la categoría de delito la no adopción de las medidas de resguardo, si se produce la muerte o la lesión del trabajador, no hay arranque lícito y en consecuencia la atribución del homicidio o las lesiones que puedan ocurrir en el ámbito laboral tienen que atribuirse a título de dolo. Esta es una consecuencia, en principio, absolutamente gravosa -sin lugar a dudas- y, además, totalmente desproporcionada, porque ningún empleador que no adopta medidas de resguardo lo hace con el objetivo de dar muerte o de lesionar -creo que es casi una obviedad señalar esto- pero, lamentablemente -reitero-, si se sanciona el delito proyectado, la consecuencia jurídica va a ser inevitablemente esa.

¿Qué otras características tiene este tipo penal que figura en el artículo 1º del proyecto de ley que a juicio de la Appcu merece reparos? En primer lugar, que nos encontramos ante un delito de omisión pura o propia, que consiste en un no hacer, en un omitir. Desde la dogmática penal, los tipos omisivos siempre han sido sumamente cuestionados porque suponen amplificar el espectro de conductas delictivas. En latín existe una máxima que señala que no hay crimen sin conducta: *nullum crimen sine conducta*, que significa que para que haya un delito, en principio tiene que haber un hacer positivo. Si examinamos el Código Penal vigente, veremos que los tipos omisivos son absolutamente excepcionales. A vía de ejemplo, podemos citar la omisión de los funcionarios en proceder a denunciar delitos -artículo 177 del Código Penal-, la omisión de asistencia -si no me equivoco, artículo 332- y la omisión a los deberes inherentes a la patria potestad. Vale decir que desde el artículo 132 al 359 del Código Penal, donde se establecen los distintos Títulos, Capítulos y delitos -que son unos cuantos- solo hay tres o cuatro normas aisladas que consagran delitos de omisión. Ese criterio, que obviamente no es nuevo -el Código Penal fue sancionado en 1934- obedece a una sana razón de política criminal que -repito- se sustenta en que la ley penal debe restringirse en su aplicación y, en principio, castigar conductas, hechos, y no meras omisiones.

También, la amplitud de la fórmula legal propuesta, la no adopción de los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, implica la consagración de un supuesto de responsabilidad objetiva. ¿Qué significa esto? Que alcanza con que yo no adopte esos medios de resguardo o de seguridad para ser pasible del delito proyectado.

En el artículo 18 del Código Penal vigente se establece el régimen de la culpabilidad en función del cual cualquier persona solo puede responder penalmente cuando media dolo, culpa o ultraintención; la responsabilidad objetiva colide con este régimen de la culpabilidad y, además, con normas de rango constitucional, concretamente con el artículo 10 de la Constitución de la República.

En cuanto al sujeto activo, no es solo el empleador o quien en su nombre ejercite el poder de dirección, porque dentro de la actividad laboral hay muchas otras personas que pueden tener a su cargo el deber no ya de adoptar o muñir a los trabajadores de los implementos de seguridad correspondientes, pero sí de controlar que efectivamente la medida se cumpla. El sujeto activo calificado, el empleador o quien ejerce el poder de dirección de la empresa, como se establece aquí, deja fuera una amplia gama de involucrados en el desarrollo de la actividad laboral que también tienen una natural injerencia en el efectivo control de la adopción de esas medidas. Por otra parte, hablar del "poder de dirección de la empresa" es absolutamente errático porque, por ejemplo, puedo inscribirme en el Banco de Previsión Social con una empresa unipersonal para construir un galpón en el fondo de mi casa -en el que trabajan dos o tres personas- y, porque desconozco las tareas de construcción, no tener ninguna injerencia en esa construcción. Sin embargo, en función del giro que utiliza el proyecto puedo verme involucrada porque tengo el "poder de dirección de la empresa"; soy una empresa unipersonal que contraté servicios para hacer un galpón. Entendemos que el tema es complejo.

En cuanto a la pena fijada para el delito, se prevé un máximo excarcelable, aunque originalmente se hablaba de dos años de penitenciaría. Ubicándonos en un guarismo de prisión, la pena parece excesiva porque aquí solo hay un delito de peligro y no una lesión efectiva del bien jurídico tutelado; aquí hay una mera puesta en riesgo. Si, por ejemplo, vamos a la pena del delito de lesiones personales dolosas veremos que se ubica entre tres a doce meses de prisión. En el caso de la violencia doméstica, que son lesiones prologadas en el tiempo contra determinadas personas con una cuota de vulnerabilidad, la pena máxima es de veinticuatro meses de presión. En consecuencia, consagrar en un delito de mero peligro una pena que llega a los veinticuatro meses, dentro de la dosimetría del Código Penal, dentro de los guarismos punitivos previstos en él, nos parece excesivo. Entendemos que perfectamente nos podríamos encontrar ante una pena de multa. Creemos que se

podría establecer para este delito una pena de multa porque dentro del Código Penal -artículo 66 y siguientes- son penas principales no solo las privativas de libertad como la penitenciaría o la prisión, sino también las penas de multa. Además, pensamos que muchas veces es más aleccionador la imposición de una multa que una pena privativa de libertad.

¿Qué actividades están comprendidas? Entendemos que todas: la actividad pública y la privada. Han trascendido al debate público algunas opiniones que señalan que quedarían excluidas de este tipo penal alguna clase de empresas, pero creo que no existe ningún argumento en el proyecto de ley que permita amparar ese criterio aunque, por supuesto, puede ser discutible. Vale decir que estaríamos hablando de toda actividad, desde aquella ama de casa que contrata personal para que la auxilie en las tareas de su casa y se inscribe en el Banco de Previsión Social, hasta el presidente de cualquier ente estatal o las autoridades de cualquier Ministerio, etcétera. Todas las actividades se encuentran comprendidas.

En función de estos lineamientos muy generales, que tan solo enumero porque sabemos que tienen poco tiempo y hay varias delegaciones esperando, Appcu sugiere un texto alternativo para este artículo 1º, que sigue consagrando un delito pero que restringe el alcance del tipo penal a todos estos principios rectores que, necesariamente, deben implementarse y estar vigentes. Nos permitimos transmitirlo a los señores Senadores que, naturalmente, en su momento harán la evaluación correspondiente. Concretamente, en el texto se establece que el que omite deliberadamente adoptar los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley -que esta pone a su cargo o que le han sido delegadas-, poniendo así en peligro grave y concreto la vida o la integridad física del trabajador, será castigado con una pena de multa de diez a equis unidades reajustables o, eventualmente, si optara por una pena privativa de libertad, esta nunca podría superar los doce meses de prisión.

¿Qué es lo que logramos con este texto alternativo? En primer lugar, adecuar la norma a esos principios básicos del Derecho Penal, entre ellos el principio de legalidad y todos los demás que cité.

En segundo término, establecer un delito de omisión, pero de una omisión claramente dolosa; o sea, omito deliberadamente adoptar los medios de resguardo.

En tercer lugar, señalar a texto expreso que esos medios de resguardo son los que están establecidos en la ley, no en normas de inferior jerarquía a la ley. En alguna medida, si de todas formas nos encontramos ante una norma penal en blanco, que la remisión sea a una norma de idéntica jerarquía, es decir, a la ley y no a la reglamentación.

En cuarto término, que el sujeto activo del delito comprenda a todos aquellos implicados en el diario desempeño de la actividad laboral, vale decir, al que omite deliberadamente los resguardos que la ley pone a su cargo o que le han sido delegados en su implementación o control y a todos los protagonistas de lo que es el desarrollo laboral.

Muy brevemente, quiero señalar que hay dos artículos más en el proyecto de ley.

El artículo 2º establece una especie de responsabilidad objetiva a cargo del empleador por la mera constatación del incumplimiento sobre normas de seguridad y prevención que realice el Banco de Seguros del Estado. Quiero hacer notar que esa previsión es contraria a Derecho. Para que se verifique el incumplimiento de las normas de seguridad y prevención, no ya a nivel del Banco de Seguros del Estado sino de una responsabilidad, tiene que existir una sentencia de condena firme y ejecutoriada. Vale decir que debe existir un juicio previo donde se dicte una sentencia de condena con todas las garantías naturales que tienen en el mismo los justiciables.

Con respecto al artículo 3º del proyecto de ley, que prevé que el denunciante, el damnificado y el tercero civilmente responsable tendrán un acceso irrestricto al presumario, nos vemos obligados a hacer algunas precisiones muy concretas.

En primer lugar, que la denuncia penal está prevista en los artículos 11 y siguientes del Código del Proceso Penal, por lo cual esta norma resulta totalmente superabundante e innecesaria.

En segundo término, supone desarticular el Código y otras disposiciones vigentes. ¿Por qué motivo? Porque el artículo 113 del actual Código del Proceso Penal específicamente establece en qué circunstancias y condiciones el denunciante, el damnificado o el tercero civilmente responsable pueden tener acceso al presumario.

Entonces, si introdujéramos esta modificación al artículo 83, entraríamos en colisión con otras disposiciones de Código del Proceso Penal, con el artículo 113 del Código del Proceso Penal y con todo ese cuerpo normativo respecto al cual, según tenemos entendido, se han presentado modificaciones que están a estudio de las Cámaras.

Por lo tanto, creemos que introducir modificaciones parciales en estos términos generaría serios inconvenientes y problemas.

Estas son las observaciones muy puntuales que queríamos realizar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos la presencia en este ámbito, así como la propuesta que nos han acercado.

(Se retiran de Sala los representantes de la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay.)

(Ingresan a Sala los representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay.)

-La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social tiene el gusto de recibir a los representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay, doctores Pelayo Scremini, Miguel Oliveros y Gonzalo Irazábal y a los señores Luis Panasco y Ruben Castro, quienes han solicitado audiencia para dar su opinión sobre el proyecto de ley por el que se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo.

SEÑOR SCREMINI.- Muchas gracias a la Comisión por recibirnos en el día de hoy.

Vamos a dar nuestra opinión sobre este proyecto de ley y esperamos ser concretos y utilizar provechosamente el tiempo asignado o quizá hasta un poco menos.

Los aportes realizados por la Cámara de Industrias figuran en las versiones taquigráficas de las dos reuniones mantenidas con la Comisión de Legislación del Trabajo, por lo cual no es necesario reiterarlo, pero sobre el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, nos interesa señalar algunos puntos, en los que vamos a tratar de ser muy breves, pues haremos algún aporte adicional a los elementos que ustedes ya cuentan.

Por un lado, se trata de una norma que no sigue ningún tipo de recomendación a nivel regional ni internacional, en ningún congreso o actividad de especialistas en salud y prevención laboral, se analiza la penalización de accidentes como una alternativa para bajar la siniestralidad. Las ideas, tendencias y los trabajos presentados en congresos o seminarios a nivel internacional y regional que estudian la salud y la seguridad laboral, no consideran ni mencionan la penalización de los accidentes como una alternativa para ello.

A su vez, en el ámbito de la OIT tampoco surgen recomendaciones en ese sentido, por el contrario, el Convenio Internacional del Trabajo 155, que fue ratificado por nuestro país, establece la necesidad de una política nacional coherente en materia de seguridad y salud laboral, que contemple las responsabilidades complementarias de autoridades, empleadores y trabajadores en este tema. El

proyecto de ley, en realidad, refiere exclusivamente a las responsabilidades de los empleadores y no a esa mecánica conjunta entre empresarios, trabajadores y autoridades.

Un dato esencial a la hora de diseñar una política eficaz y una mejor herramienta jurídica para la prevención de los accidentes laborales, es conocer la causalidad de los accidentes, pero eso en la actualidad se desconoce. Es más, el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social ha señalado en esta Comisión que no tiene forma de determinar cuántos accidentes laborales responden al incumplimiento de normas u otros motivos, lo cual es fundamental a la hora de encontrar soluciones prácticas y también legislativas de carácter general.

Por su lado, el Banco de Seguros del Estado, ha manifestado que está elaborando información que podría estar disponible recién el año entrante. A su vez, el Convenio 155 de la OIT establece la necesidad de identificar los problemas principales en materia de seguridad y salud de los trabajadores, definir el orden de prelación de las medidas que haya que tomar y evaluar los resultados.

Consideramos que este proyecto de ley no sigue los lineamientos del Convenio, pues no es un medio eficaz de resolver la grave problemática que pretender atender. Tampoco sería posible evaluar sus resultados, una vez aprobado, dadas las carencias de información relevante, que ya han sido señaladas en las sesiones de esta Comisión así como en la de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes.

Quizás, se trata de una norma que despertará interés jurídico, pero inequidades en su aplicación práctica. Los criterios jurisprudenciales podrán variar, caso a caso, por diversos motivos. Se han señalado diversas posiciones sobre su alcance lo que significa que los jueces que deberán aplicarla resolverán con distintos criterios. Por ejemplo, no se sabe con precisión cuál es su ámbito de aplicación respecto a su extensión, o no, al Estado, entes autónomos, servicios descentralizados y personas públicas no estatales, y un riesgo humano no puede tener la característica de diferenciarse según sea del ámbito público o privado. Tampoco se sabe con precisión cuáles son las normas que se deben cumplir, pues se trata de un tipo penal abierto. A eso se agrega que el sistema jurídico nacional es, en muchos casos, un laberinto normativo, y no solo se discute el alcance de las leyes y decretos, sino su vigencia. Esto constituye una dificultad para las pequeñas y medianas empresas que son la inmensa mayoría de nuestro país. Como se sabe, en general, las pequeñas y medianas empresas no cuentan con especialistas laborales. Recordamos, a su vez, que de un total aproximado de 150.000 empresas que existen en el país, el 96% tiene menos de 20 empleados, según los datos del INE. Tampoco se sabe cuál es el alcance del verbo adoptar: entregar el elemento de seguridad, capacitar, supervisar su uso, sancionar su no uso, todos los matices son relevantes jurídicamente. La norma no lo aclara y cada Juez podrá resolver según su mejor entender. Todo esto sin considerar los aspectos vinculados a la constitucionalidad de este proyecto que, de transformarse en ley, hará que algunos jueces la apliquen y otros no. No entramos en este ámbito en el cual no somos especialistas pero advertimos que puede haber un riesgo que implique incerteza jurídica en ese sentido.

A su vez, observamos que se trata de una norma que no contempla el accionar del trabajador. Sería razonable que se complemente con una falta penal de parte del trabajador que disponiendo de los medios de resguardo y seguridad laboral no haga uso de ellos. Al menos, el proyecto de ley debería establecer la configuración de notoria mala conducta para esos casos. Si el objeto a tutelar es la integridad física de los trabajadores, debe prevenirse en todo sentido tanto por culpa propia como ajena.

Respecto a la experiencia española -uno de los antecedentes que se han nombrado para fundamentar este proyecto de ley- cabe mencionar que la aplicación práctica de la norma en ese país no ha significado una reducción de los accidentes laborales, lo cual puede observarse en las estadísticas que difunde la OIT. Las experiencias positivas en España han surgido de programas incentivadores de la prevención, que parecen confirmar que esta materia debe abordarse en perspectiva de fomento del cumplimiento, más que de persecución penal del incumplimiento, pero no recogen una causa eximente de culpa en la legislación comparada, como es la de haber proporcionado al trabajador todos los elementos para su debida protección.

En definitiva, pensamos que el proyecto de ley no se analizó en el ámbito natural para ello, el Conasat, lo que sin dudas habría facilitado la labor parlamentaria. A su vez, se trata de una norma que no contempla que los accidentes de trabajo responden, en su inmensa mayoría, a una multicausalidad. Ese es uno de los motivos por los cuales no ha habido mayores acciones en el ámbito penal.

Muchas gracias.

SEÑOR PANASCO.- Debo decir que al igual que algunos de los señores Senadores aquí presentes tuve la oportunidad de estar en parte del debate que se dio a nivel de la Cámara de Representantes, que duró ocho horas. Además, también participé, en representación de la Cámara de Industrias, en la Comisión de Seguridad Social de Diputados, donde también conversamos sobre ciertos aspectos prácticos respecto de los cuales hubo algunos acuerdos.

Quiero dejar constancia de mi admiración, de alguna forma, por el señor Oscar Andrade, dirigente sindical muy respetable que también ofició como Representante Nacional cuando se trató este proyecto de ley. En su participación en el Plenario tocó sensiblemente toda esta temática, pero cuanto más hablaba más me convencía de que a esta iniciativa le faltaba una pata. En principio, tenemos la penalización de la parte privada, sobre lo que no hay ninguna duda, pero en cuanto al ámbito público hay visiones diferentes a nivel de los juristas. Sin embargo, hay otra parte que está faltando. Todos sabemos la responsabilidad que le cabe a la parte que debe utilizar los elementos de seguridad.

En lo personal quiero decir que todos debemos ser sensibles, no a cincuenta muertes por año o a equis cantidad; tenemos que serlo frente a una muerte y cuánto más si la cantidad aumenta. Entonces -me parece-, tenemos que dar un mensaje a las personas que trabajan directamente, porque esta ley, de alguna forma, por lo menos a nivel empresarial ya ha suscitado alguna inquietud. Creo que es importante que también la otra parte sienta la responsabilidad de su tarea. Eso, para mí, es lo más significativo que tiene todo esto, porque también ahí va un mensaje muy concreto: tiene que ir, y nosotros tenemos que evitar que haya accidentes. ¡Ni hablar de un accidente fatal! Pero hay que evitar cualquier tipo de accidentes.

SEÑOR IRAZÁBAL.- Simplemente para mejor ilustrar a los señores Senadores, recordaré la referencia que hacía el doctor Scremini a unos datos de la Organización Nacional del Trabajo, que nos parecen relevantes, sobre la experiencia española.

La norma que parece servir de fundamento a este proyecto de ley recoge como antecedente la legislación española dictada en 1995. Calcar realidades distintas no siempre es bueno. Lo que recogen las estadísticas es que en España, con la sanción de la ley similar a esta, la siniestralidad apenas se redujo el 5% el primer año, aumentándose en los siguientes años hasta más de un 10%. Quiere decir que, de acuerdo con las estadísticas oficiales de la Organización Internacional del Trabajo, la norma no ha obtenido el resultado esperado. Si este es el antecedente normativo, legislativo, fracasó. Si existen otros motivos -como de los que todos estamos convencidos, tal como ha sido expuesto por los anteriores oradores y seguramente por otras organizaciones invitadas-, seguramente todos coincidimos en evitar los accidentes. Pero reitero que mi única referencia era a las estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo.

SEÑOR LORIER.- Quiero saludar a la delegación y expresar simplemente con respecto a esto último, a los efectos de relativizar y tomar conocimiento de los datos y las cifras, que en España hubo un *boom,* una burbuja inmobiliaria cuyas consecuencias, lamentablemente, el país está sufriendo y quién sabe por cuántos años más lo seguirá sintiendo. También hay que considerar ese aspecto cuando el señor Irazábal señala las cifras. En 1995 recién comenzaba esa burbuja inmobiliaria y después se estableció una verdadera locura en ese sentido. De modo que las cifras hay que relativizarlas a ese enorme incremento de la actividad. Solamente quería dejar constancia de que, a veces, hay que ubicar las cifras en un contexto de desarrollo de la actividad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación de la Cámara de Industrias del Uruguay por su presencia en la Comisión.

(Se retira de Sala la delegación de la Cámara de Industrias del Uruguay.)

(Ingresan a Sala representantes del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores, PIT-CNT.)

-Tenemos el agrado de recibir en la tarde de hoy a Oscar Andrade, Iván Hafliger, Marcelo Abdala, Fernando Pereira y Julio Perdigón, representantes del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores, PIT-CNT. Están aquí para comentar y opinar sobre el proyecto de ley a estudio relativo a los accidentes laborales que, en particular, tiene que ver con la responsabilidad penal del empleador sobre los resguardos de la actividad laboral.

SEÑOR ANDRADE.- En primer lugar, queremos agradecer la posibilidad de ser recibidos por esta Comisión que trata un tema tan caro para los trabajadores del Uruguay y que debería transformarse en una causa nacional.

En realidad, quien coloca el tema en la agenda en el año 2009 es el actual Presidente de la República. En una actividad programática previa a las elecciones de setiembre de 2009, la prensa rescataba las palabras que pronunció el señor Presidente Mujica ante unos 500 integrantes de nuestro gremio, autoridades de gobierno y representantes del sector empresarial. Allí señalaba que a su juicio los accidentes cuya causa sean errores u omisiones de las empresas a la normativa vigente deberían tener una figura penal. Concretamente expresó: “Tenemos que entender que empiezan a haber responsabilidades que hay que cumplirlas; no creo que la letra entre con sangre, pero precisa algún piñazo de vez en cuando”. Sobre la base de este planteo -que fue parte de la campaña electoral- intentamos colocar estudios estadísticos que pudieran hacernos comprender el tamaño del drama. Ustedes deben compartir con nosotros que el tema de los accidentes de trabajo en general muchas veces no ha salido de las páginas policiales y no ha sido tratado como un tema de negociación colectiva.

Cuando presentamos el proyecto lo acompañamos con un estudio de siniestralidad de una década. En ese período, pasamos de tener 30.000 accidentes anuales a 49.000; hoy estamos por encima de los 50.000 accidentes anuales registrados en el Banco de Seguros del Estado y parte de la explicación de ese incremento pudiera tener que ver con más cantidad de trabajadores en actividad. Crecimos acompañando la cantidad de trabajadores en actividad, y de tener 39 accidentes pasamos a tener 45 cada mil trabajadores.

Un segundo razonamiento podría ser que algunos trabajadores declararan accidentes menores. Pero tampoco ese razonamiento es lógico, porque los 16 días de admisión temporaria promedio -que es un dato del cual se calcula la gravedad de los accidentes- pasaron a ser 28 días.

En el trabajo que se hizo en la Comisión presentamos trabajos más recientes, de 2007 y 2011; estos son de 2009. Me parece que hoy no hay quien discuta que hay datos sobre la accidentabilidad, porque se puede entrar a la página del INE y ver los anuarios estadísticos. Entre las cosas que se informan anualmente está la cantidad de accidentes, los decesos confirmados, los discapacitados y los accidentes por distintas ramas de actividad. Cada señor Senador que está estudiando el tema y quiere hacerlo con profundidad no tiene más que dedicarle tiempo al seguimiento de esos datos.

Miren si será complejo que tenemos registrados 46.739 accidentes en 2007; 52.207 en 2008; 49.000 en 2009; 51.000 en 2010; 54.000 en 2011; y 53.935 el año pasado, que además es el año récord en términos de cantidad de decesos. El promedio anual confirmado por el Banco de Seguros es de 47 muertos -ahora es algo más- y 578 discapacitados permanentes.

Hoy, el Banco de Seguros del Estado brinda rentas a más de 21.000 trabajadores y trabajadoras por discapacidad en accidentes de trabajo, pero hay más de 21.000. Evidentemente en los últimos 30 años han muerto muchos y se dejó de colocar la renta.

En una primera parte del debate queremos abordar la existencia o no de la responsabilidad penal en términos jurídicos. Si hacemos un recorrido vemos que ante este drama de tal envergadura nos vamos a encontrar con que la justicia penal no trató ninguno de estos 21.000 casos de trabajadores que quedaron discapacitados. Es indiscutible que una parte de los accidentes responden a los incumplimientos en materia laboral, a la violación de derechos y al no respeto de protocolo. Tan indiscutible es que en general, cuando llega la inspección de trabajo a tratar uno de estos accidentes, en un porcentaje mayoritario termina clausurando ese sector de la industria, de la fábrica o de la obra porque no tenía las condiciones dadas. La mayoría de las industrias donde han sucedido accidentes que provocaron discapacidad terminaron clausuradas por haber sido encontradas en irregularidad, sin embargo en ningún caso hubo procesos.

Fíjense que en 30 años hubo dos casos de procesamiento. El del señor Wilner, cuyo procesamiento no obedeció a su función como empresario sino como arquitecto, por no haber respetado las normas básicas en los trabajos realizados en el ex-Hotel Juncal, que terminó por derrumbarse. El otro caso fue el del señor Bustillo en Maldonado que tuvo que ver con una alarma pública terrible. Acumuló varios muertos en dos años y, además, en el último caso de accidente se violó una clausura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La primera afirmación es que lo que existe no alcanza para atender responsabilidades. Creo que esa es la primera pista que buscábamos en un proyecto que contribuyera a dar una señal política de que hay prácticas que no pueden seguir impunes. Esa es la primera línea de razonamiento.

La segunda es que estamos convencidos que establecer responsabilidades contribuye a que determinadas formas de organización del trabajo se vean disminuidas. Para nuestra sorpresa, cuando llegamos al Palacio Legislativo encontramos trabajadores a seis metros de altura sin arnés de seguridad encargados de trabajos de restauración. Fue ahora, si bajan los pueden ver. Nosotros hablamos con ellos.

Después hay que ver de quién es la responsabilidad. Es evidente que una parte de la responsabilidad es que existan arnés y, otra, es tener un sistema que verifique que el arnés se use, porque no se agota la responsabilidad con otorgar el implemento, sino que hay que verificar que el implemento efectivamente se use. Es más, hay lugares de trabajo donde los trabajadores no se sacan el casco ni para rascarse porque está establecido con mucha rigurosidad que no es opcional el uso o no del implemento se seguridad.

El primer componente del razonamiento es que tenemos una circunstancia dramática con respecto a los accidentes de trabajo y que una parte de ellos responde a condiciones terribles. A su vez, no vamos a participar de un debate que nunca instalamos. Está claro que no sostuvimos en ningún lado que un proyecto de ley de estas características, por sí solo, atiende el conjunto de problemas que hay que resolver para tener un trabajo más seguro. Este no es un problema de discurso, porque solo en la industria de la construcción ya hemos capacitado a 1.500 delegados de seguridad en el último año. Cerca de un 20% de esto fue acordado en la tripartita y el resto se formó gracias al esfuerzo del sindicato. Esto demuestra que en términos de preocupación por los temas vinculados a los accidentes de trabajo no cedemos la derecha a nadie. Se comprueba nuestro interés con los Planes de Obra Segura I y II y las campañas de sensibilización, ya que somos conscientes de que en el Uruguay la organización del trabajo es pésima. Creemos que el trabajo en nuestro país está organizado de una forma que desprecia la vida de los trabajadores.

Voy a mencionar un ejemplo. Un trabajador ingresa a trabajar en una industria, en una fábrica o en una obra en la que tiene que hacer trabajos de altura y no se le requiere siquiera examen psicofísico para saber si sufre de epilepsia o vértigo. Eso no es ilegal y a nadie se le ocurre que este es un elemento central para prevenir accidentes. A su vez no están establecidas horas básicas de instrucción, cuando en otros países es obligatoria una semana de educación sobre temas de seguridad y salud, previo a ingresar al trabajo. Nosotros tenemos planteada esta propuesta hace más de quince años en la tripartita, esperando consensos empresariales. Este año logramos acordar en un sector de actividad la posibilidad de detención de tareas por parte del delegado de seguridad cuando encuentre condiciones de riesgo. Esto me hace recordar al finado Guzmán, puesto que este planteo fue colocado en el primer congreso de seguridad del año 1985. Quiere decir que hubo que esperar veintiocho años

para generar una condición mínima que hoy solo se aplica a un sector de la actividad. ¡Si habrá desprecio por las formas de organización del trabajo y la salud de los trabajadores! Vale mencionar que el ganado tiene una caravana en la oreja que nos permite saber qué comió, qué vacunas le dieron y demás, pero no se sabe nada de los trabajadores porque no hay un seguimiento de su historia de salud laboral y no se generan sistemas preventivos que hagan estudios epidemiológicos, lo que ha sido reclamado desde hace quince años, cuando recién se fundó la Conasat.

Por otra parte, hay que tener en cuenta los mecanismos de fiscalización y las sanciones. ¡Si habrá que avanzar en materia de salud laboral que las sanciones a las empresas tienen un procedimiento por el cual siempre empiezan de cero! En cualquier empresa, la sanción a un trabajador siempre se tiene en cuenta cuando se lo va a sancionar nuevamente, y ese es un elemento de sentido común, pero cuando se sanciona a un empresario por un tema de salud y seguridad, este no acumula un registro o historia de la empresa para tenerlo en cuenta a la hora de futuras licitaciones, pliegos, adjudicaciones y compras. Luego de cerca de diez años de acción logramos generar un registro de empresas infractoras que hoy solo se usa para el estudio de la inspección del trabajo. ¡Si habrá que avanzar en materia de salud laboral!

Ahora bien; estas propuestas no son del 2012 o 2013, sino que fueron presentadas hace más de quince años. Han pasado diversos gobiernos, pero no hemos logrado sistematizar un proyecto de ley general sobre temas de salud laboral y seguridad industrial que consideramos indispensable y que sería complementario del que hoy se discute. Nosotros defendemos esta iniciativa por varias razones, entre ellas, porque viene a atender una cuestión que muchos han afirmado que existe en los artículos 314 y 316 del Código Penal, aunque en la vía de los hechos eso no sucede. Entonces, este proyecto de ley podría obligar a las empresas a que se clausure el sector en que se produjo el accidente por irregularidades, se obligue a hacer la denuncia, se pase a la justicia penal y se haga un procedimiento que refuerce el concepto de que un accidente provocado por incumplimiento de una normativa es delito.

Por otro lado, existe un debate agregado sobre si el disponer que esto sea un delito disminuiría o no las prácticas. En lo personal, creo que con mucho aventurerismo hay quienes han afirmado de manera contundente y tajante que con la aprobación de esta normativa los accidentes laborales no van a descender ni siquiera un 1%. Nosotros esperamos que en breve se apruebe esta iniciativa para en un año hacer un balance que coloque una síntesis respecto a si ella colabora a reducir los accidentes; por nuestra parte estamos convencidos de que sí. Creemos que una parte de los accidentes ocurre no por falta de educación del trabajador, sino por formas de organización precarias, que se generan despreciando la vida de los trabajadores y eso sucede diariamente.

Voy a citar un caso. Hemos estudiado los últimos 20 años de accidentes de trabajo en la construcción por caída de altura: un 20% de los trabajadores accidentados -con esta información también cuenta la Cámara de la Construcción- no tenían puesto el cinturón de seguridad. O el Poder Judicial tiene una venda muy grande al no procesar al 20% de los empresarios por caída de altura -porque no exigió el uso de cintos de seguridad o porque no los había en el centro de trabajo-, o debemos entender que desde el punto de vista penal, la normativa que tenemos es insuficiente para atender el drama que está sucediendo.

Si nos referimos al tema "cabo de vida" encontramos un dato todavía más complejo. A la inexistencia de cinto de seguridad se debe agregar la inexistencia de cabos de vida -no "cabos de viga", como figura en la versión taquigráfica de la Cámara de Representantes-, que es un sistema independiente del andamio, como lo establece la normativa, para atender la condición del trabajo a resguardo.

El primer objetivo de la iniciativa fue tratar de dar visibilidad pública y política a los accidentes de trabajo, sacándolos de las páginas policiales, cosa que creo hemos logrado, con muchísimo esfuerzo, venciendo una incomprensión muy dura. Muchas veces se trata de dilucidar el tema del accidente únicamente como un componente individual y no dentro de una relación social, es decir, en una sociedad con determinada organización económica.

El segundo propósito del proyecto de ley es tener una herramienta más -como la fiscalización, los controles, la educación y la gestión en el trabajo-, así como el necesario cambio de normativa. Y voy a seguir dando ejemplos. Como saben los señores Senadores, la ley actual establece que cuando una empresa aloja trabajadores porque tienen que desempeñarse lejos del hogar, estos tienen el mismo derecho que un preso porque se prevén tres metros cuadrados por trabajador. Sesenta años después no hemos podido cambiar esa normativa, con lo que en una casa de ocho por ocho una empresa puede tener a 21 trabajadores hacinados, y eso es legal. ¡Si tendremos atraso en comprender que eso es un drama de la salud laboral y la seguridad industrial, mirado en el sentido general! ¡Si tendremos drama que los servicios de seguridad implantados por necesidad desde hace décadas por las organizaciones internacionales en la inmensa mayoría de los casos no están reglamentados! La inmensa mayoría de los centros de trabajo no tiene una carga horaria mínima para los servicios de seguridad ni les asigna un papel más relevante en la gestión. En el caso de la construcción, solo las obras con más de cien trabajadores -que son una minoría en el total de los centros de trabajo- tienen la obligación de contar con un servicio de seguridad permanente.

Si se analizan los temas de salud y seguridad, con toda la complejidad que esto tiene -está por cumplir cien años la ley del Gobierno de Batlle y Ordónez, que en 1914 establecía el deber y la obligación de la seguridad por parte del patrono, y sobre la que ha habido reglamentos y disposiciones-, se verá que no hay duda de que se debe abordar una normativa integral en materia de salud y seguridad que complemente esta iniciativa. Por ello decimos que esto nos sirvió para instalar el tema en la polémica.

El tercer componente -insisto en que esta es una herramienta que ayudará a disminuir los accidentes- y el más importante de todos: creemos que esto es justo. Si una empresa evade aportar por el 5% de sus ganancias a la DGI, comete un delito y los responsables pueden ser procesados con prisión. De eso no hay duda. En tal sentido, recuerdo el caso de “Concierto FM” y “La Pasiva”. Ahora bien, si una empresa rompe una clausura de un andamio que está con riesgo de demolición y coloca 50 paisanos arriesgándoles la vida, no es delito. ¿Cómo se puede explicar? ¿Cómo se puede explicar que en un país en el que el juego de la mosqueta es delito, el trabajo confinado en un tanque con tóxicos, sin protocolo de seguridad, arriesgando la vida de cinco o diez trabajadores, sin permiso de trabajo, no sea delito? ¿Cómo se puede explicar que sea delito de peligro romper una señal de tránsito cerca de una vía férrea, aunque nadie salga accidentado, producto del riesgo que se genera sobre la población, pero no lo sea empezar una demolición sin el permiso de la Dirección Nacional de Bomberos, arriesgando la vida de cien trabajadores que se encuentran allí desempeñándose?

La señal que queremos dar con la normativa es: “Miren, eso no se puede hacer”. No se arregla con una sanción. ¡Bueno, ni que hablar si abrimos la página de las sanciones a las empresas! Venimos con un reclamo de reestructura de la forma en que se sanciona desde hace muchos años, pero no hay duda de que ahí tenemos una condición, porque no es justo que no sea delito.

Hubo tres proyectos de ley de responsabilidad penal a consideración de la Cámara de Representantes. Es claro, aprobamos el que acordamos -nadie niega acá que tuvimos más de dos años de trabajo, dado que, además, había sido una propuesta electoral- con el Poder Ejecutivo -participante de la redacción y de la discusión; es más, sus técnicos terminaron redactando-, con el Frente Amplio, la fuerza mayoritaria, para asumir compromisos en el marco de lo que había planteado en la campaña electoral. El movimiento sindical participó de ese acuerdo; acostumbramos respetar los acuerdos. O sea, estuvimos más de dos años trabajando en el acuerdo y no lo cuestionaríamos. Es más, eso se tendría que hacer donde se generaron los acuerdos, no fuera.

SEÑOR GALLINAL.- Salvo el caso nuestro, que no participamos.

SEÑOR ANDRADE.- No, estoy hablando del acuerdo al que llegamos.

Hubo tres iniciativas; estaba diciendo que respaldamos una. Además de hacerlo, porque fue la que acordamos después de un largo trabajo, creemos que era la más justa de las tres porque el planteo que hace el Partido Colorado coloca en pie de igualdad aquello que no lo está; o sea, no corresponde establecer idéntica responsabilidad y pondré varios ejemplos.

Walter Goro falleció el año pasado mientras cumplía su labor, a más de cuarenta metros de altura, en la obra Telefónica, a cargo de la empresa Proseco -empresa que hace montaje de torres de telecomunicaciones-, ubicada en la calle Ceibal y San Martín. Nos consta que los compañeros estaban reclamando que había tramos en la antena en donde no les alcanzaba la cola de mono del arnés de seguridad para estar enganchados. En la iniciativa del Partido Colorado, los compañeros tendrían responsabilidad penal por estar trabajando en esas condiciones. Ahora bien, no es la misma circunstancia la de la empresa que pone al trabajador a hacer esas tareas que este último, que debe medir un conjunto de condiciones. El compañero cayó y murió. En la propuesta del Partido Colorado, si caía y no moría, al salir del CTI tenía que ir a la Justicia. ¡No compartimos esa iniciativa! Los elementos que faltaban aparecieron después de que se murió el compañero, hecho que indigna.

También podemos citar el caso de Julio César y Rivera: se nos murió un compañero albañil en su primer día de trabajo en la empresa de excavaciones Tramec, mientras picaba un muro de contención. Creo que tenía claro, como cualquier albañil, que primero tenía que estibarlo, armar un cuerpo de andamios, cortar la vigueta y picar el muro de contención de arriba hacia abajo. No hay otra forma de hacer ese trabajo. ¡Pero no había puntales y fue enviado a picar de abajo a arriba! Murió aplastado, dejando dos hijos huérfanos. Ahora bien, en la iniciativa del Partido Colorado, si ese compañero sobrevivía, tenía que ir a prisión por haber puesto en riesgo al peón. ¡No compartimos esa iniciativa!

Con respecto a la iniciativa del Partido Nacional, es cierto lo que decía Abdala en el sentido de que es parecida a la que originalmente empezamos a discutir hace algo más de dos años. Tiene las críticas de ese entonces: que en algunos componentes era inocua, que no avanzaba.

Entonces, de las tres iniciativas nos parece que, sin duda, la más integral, la más completa, es a la que se llegó fruto de ese acuerdo que tenemos la intención de honrar, porque fue un largo y complejo proceso de discusión, de idas y venidas, abierto al que quisiera participar, pero además porque nos van vidas en él. Ustedes están hablando con una organización sindical que entiende que la aprobación del proyecto de ley disminuiría la cantidad de accidentes -y estamos hablando de familias- y, por tanto, no podemos entender que se diga que no hay apuro por la iniciativa, que da lo mismo cuándo se apruebe. Menos podemos entender que se planteen algunos casos, como ha hecho el sector empresarial y representantes, porque cualquiera que lea el proyecto de ley sabe que no tienen que ver con su objetivo. O sea, pensar que si una doméstica se tropieza hay responsabilidad penal, es un absurdo; pensar que si un peón de estancia se cae de un caballo hay responsabilidad penal, es un absurdo; pensar que si un carpintero se pega un martillazo en el dedo hay responsabilidad penal, es un absurdo. No tiene nada que ver porque no hay normativa que se esté violando. También nos parece que el debate debería centrarse en lo que expresa en realidad la iniciativa, es decir, en lo que se está proponiendo como instrumento para atender una circunstancia dramática, como lo son los accidentes de trabajo.

Otra línea de argumentación que queremos señalar es que de ninguna manera este es un proyecto contra los empresarios; a la inmensa mayoría de los empresarios no les va a cambiar nada sino que, por el contrario, creemos que los beneficia porque la forma de trabajo precario termina siendo, como estrategia competitiva, un cáncer que complica al empresario que verdaderamente se preocupa. Digo esto porque el empresario que se preocupa por contar con los implementos de seguridad y técnicos en la materia, así como también por implementar políticas de seguridad y por la formación, tiene que competir contra el que desprecia la normativa existente, y no en temas menores, sino al punto tal de poner en grave riesgo la vida de los trabajadores. A nuestro juicio, esa es la discusión. Si no se aprueba este proyecto es porque se está de acuerdo en no sancionar al empresario que no respeta la normativa existente y pone en grave riesgo la vida de los trabajadores. Estamos hablando de, por ejemplo, iniciar una demolición sin los permisos, de trabajo en altura sin implementos de seguridad ni memoria descriptiva de andamios. Y aquí hay otro absurdo, porque no todos los accidentes son culpa de los empresarios ni deben derivar en responsabilidad empresarial; nunca dijimos eso ni estamos de acuerdo con este concepto. Es más; sabemos que los empresarios tienen la posibilidad disciplinaria de corregir conductas de incumplimiento. De hecho, en varias ramas de la actividad está acordado considerar falta grave el incumplimiento en materia de salud y seguridad.

Tenemos una línea de argumentación sobre el proyecto, que se basa en dar respuesta a un tema dramático que tiene escasa difusión. Para ilustrar esto comparamos dos situaciones a los efectos

de analizar el tratamiento que en los medios se les da. No negamos que la seguridad ciudadana sea un problema, pero el 11 de mayo murió un trabajador, de manera terrible, en La Pasiva, víctima de una rapiña, y creemos que no debe haber un ciudadano que no haya sido conmovido por la noticia que, además, circuló por largo tiempo en los medios de comunicación. Esa misma tarde falleció un trabajador de la construcción de manera terrible en el Puerto. Lamentablemente, cuando sucedió este hecho estaba presente su hijo, que ahora es delegado de seguridad. En cuanto a este segundo caso, solo lo conocemos los compañeros que fuimos al velorio y que somos del gremio. Este hecho no tuvo ni el cinco por ciento de la difusión que tuvo el primero. ¿Por qué? ¿Por qué las condiciones de salud laboral y seguridad industrial no tienen difusión? Creo que a los medios de comunicación les cuesta denunciar condiciones que muchas veces son provocadas por gente que tiene relación con esos mismos medios, por lo que hay intereses en juego.

Lo cierto es que existe un retraso enorme en un tema que es dramático y que requiere una serie de respuestas. Creemos que una de ellas es esta ley, que fue fruto, reitero, de un trabajoso acuerdo que estamos dispuestos a honrar. Una segunda respuesta podría ser que se den las condiciones para la creación de una ley integral de salud y seguridad en el trabajo, que podrá llevar cinco, seis, ocho meses, o dos años. Consideramos que es necesaria una respuesta legislativa que atienda los componentes educativos, de gestión de trabajo, de salud laboral, de sanción, fiscalización y hasta de contención del drama del trabajador una vez accidentado. Nosotros donamos más de cuarenta mil horas cada vez que muere un trabajador de la construcción, pero me parece que es bueno generar mecanismos generales para que no se trate solo de una pensión menor que atienda el problema de un compañero que puede quedar postrado de por vida. Existe mucha preocupación en cuanto a la seguridad ciudadana, pero nos parece que debería existir una sintonía similar en relación a la seguridad laboral, que muchas veces es colocada en un segundo, tercer o cuarto plano

Creemos que estamos en el final de un largo y duro, pero positivo camino, porque se creó un instrumento que va a favorecer al trabajador. Me imagino al otro día de la aprobación del proyecto de ley: para algunos será una mala noticia, pero para otros una buena. Yo no sé si hoy hubo un accidente mortal en el Uruguay, pero sí sé -como pasó aquí en el Palacio Legislativo, irónicamente- que hay miles de trabajadores arriesgando la vida y que no debe haber contrato de trabajo que obligue a eso. El hecho de reforzar componentes que logren prevención implica adoptar un conjunto de medidas. Creo que este día amanece con preocupación para quienes colocan las peores manifestaciones de organización del trabajo, violan la ley y compiten de manera desleal sobre la base de la precarización. Me parece que estamos ante una buena noticia para la mayoría de nuestro pueblo; esa es la convicción que tenemos en el movimiento sindical y, por lo tanto, tenemos todo el derecho de manifestarnos sobre esa convicción. Los medios de comunicación en esto hacen una lectura desigual, ya que cuando se reúnen las Cámaras empresariales y se manifiestan en contra del proyecto de ley se trata de una opinión, pero cuando los trabajadores lo hacen estamos ante una presión salvaje. El lenguaje cambia entre una expresión legítima y otra. Creo que se debe entender que si nosotros tenemos la convicción de que este instrumento, además de justo y necesario por el drama que existe en el tema de la seguridad, representa una buena contribución en esta materia, sin dudas tenemos todo el derecho a levantar banderas que no son salariales sino que tienen que ver con la preservación de la vida en primer lugar. Estamos convencidos de que buena parte de nuestro pueblo entiende lo que estamos diciendo. En este sentido, quiero destacar que en un mes juntamos más de 300.000 firmas de respaldo a esta iniciativa del sindicato en materia de salud y seguridad, sobre todo en el interior. En realidad, no llegamos a reunir más firmas porque no contamos con la infraestructura necesaria. Estamos convencidos de que hay un amplio consenso en el sentido de dar respuestas más rigurosas con respecto a prácticas que son salvajes. Repito que este no es un proyecto contra los empresarios, sino contra prácticas salvajes que de manera irresponsable violan la normativa vigente creando riesgos graves. Hay que tener en cuenta que el Derecho Laboral es protector y no se pueden adjudicar responsabilidades similares. Fue largo el proceso de llegar a un acuerdo, pero estamos convencidos de que el camino que queda es defenderlo.

SEÑOR GALLINAL.- Quiero saludar a la delegación del PIT - CNT y, además, decir que es un gusto escuchar de la propia fuente el tema que les preocupa. Creo -y así lo entiende el Partido Nacional- que la causa que los trabajadores defienden es justa y que debemos convertirla en causa nacional, a los efectos de no quedarnos simplemente en la eventualidad de la sanción de una ley de carácter penal, sino que también debemos tomar las medidas y aprobar todas las leyes necesarias para evitar que los trabajadores sufran accidentes, algunos mortales y otros que los dejan sin posibilidad de trabajar por el resto de su vida. Pienso que sobre todo en un país como el nuestro, que siempre ha tenido una

legislación social tan avanzada, el hecho de que ahora estemos atrasados por no haberse actualizado la normativa, tal como ha dicho el señor Andrade, debe llevarnos a buscar una solución para que no tengamos en vigencia leyes que son propias de mediados del siglo pasado. Por lo tanto, es necesario hacer una actualización, un reajuste, para lo que sería bueno que nuestros invitados nos aportaran información para comenzar a redactar leyes que modernicen las vigentes u otras nuevas que sean capaces de legislar en cuanto a otro tipo de accidentes ya que, evidentemente, el desarrollo de la tecnología ha significado que hoy tengamos problemas que antes eran imprevisibles.

Respeto mucho los acuerdos, por lo que no voy a quitar ni al Gobierno ni al Frente Amplio la posibilidad de lograr un acuerdo sobre un proyecto de ley, pero aclaro que no me siento comprendido en él, ya que nunca se nos notificó y, además, se convendrá en que los proyectos, para aprobarse, deben pasar por el Poder Legislativo.

Lo peor que le podemos hacer al sistema es aprobar anteproyectos de ley fuera del Parlamento y luego tratarlos aquí sobre tablas, sobre todo cuando más allá de las opiniones subjetivas que nos pueden haber traído las delegaciones de los empresarios -no por mala fe, sino porque cuando se habla como parte, la opinión es subjetiva-, también es verdad que prácticamente la unanimidad de los especialistas en Derecho Penal han cuestionado el alcance de la norma. Este cuestionamiento no ha sido solamente desde el punto de vista de la subjetividad que significa aprobar un delito de peligro -en nuestro Derecho existen delitos de peligro como los que se han indicado, por ejemplo, el que daña señales, pero en materia Penal se trata de que siempre sea la excepción-, sino por considerar que su alcance es difuso y que no queda claro quién es el responsable en esa dualidad que se establece entre el empresario o el encargado de las obras. Además, no queda claro -parecería que no- que el Estado esté comprendido. En ese sentido, el amigo Andrade recién nos ponía de manifiesto que vio obreros trabajando a seis metros de altura sin protección, sin cinturón ni seguridad, nada más y nada menos que en el Poder Legislativo, justo cuando se está tratando esta norma.

En el proyecto de ley no queda claro si las obras del Estado están comprendidas, más bien que los juristas consideran que no y me imagino que ustedes son partidarios de que sí queden comprendidas, o sea que ese aspecto debería ser corregido.

Hay otro punto importante que debe ser corregido porque, a nuestro juicio, debemos cuidar mucho la constitucionalidad y la legalidad de las normas en favor de sus propios beneficiarios, porque si en el día de mañana terminan siendo declaradas inconstitucionales, mal hicimos en aprobarlas. Me refiero a una cláusula muy infeliz que contiene el artículo 1º, que hace referencia a la ley, sin saber si se trata de la ley que se está aprobando o de las leyes vigentes: no hay una referencia específica. Además, hay una referencia en la reglamentación -eso es lo grave- porque también la unanimidad de los especialistas en Derecho Penal opina que nunca un delito se puede definir en función de la reglamentación, porque el Poder Legislativo está renunciando a sus potestades exclusivas. El que legisla es el Poder Legislativo; el Poder Ejecutivo es colegislador en tanto puede enviar iniciativas.

Si dejamos que el artículo quede referido a la reglamentación, evidentemente que en el día mañana, al reglamentar, se va a cambiar el sentido de la ley. Esto lo puede reglamentar este Gobierno o el próximo. En realidad, han hecho un acuerdo con este Gobierno pero no con los próximos. Entiendo que debemos cuidar este aspecto y por eso hemos insistido tanto en recibir a todas las delegaciones. Creo que esta norma debió haber ido a la Comisión de Constitución y Legislación y no a la de Asuntos Laborales y Seguridad Social. Es más, pienso que todos los temas de carácter penal de estas características deberían pasar por una Comisión integrada de Asuntos Laborales y Seguridad Social y Constitución y Legislación.

Con esto quiero decir que la norma no está en condiciones de ser aprobada tal como está; creo que merece modificaciones por lo menos para corregir esos aspectos. Olvidémonos del otro aspecto claramente subjetivo en relativo a si deben ser o no responsables los empresarios por no generar las máximas garantías de seguridad. Por supuesto que no estoy de acuerdo con que pueda ser responsable el trabajador, porque sería el colmo que legisláramos en defensa de la seguridad de quien trabaja y que este pudiera ser el autor del delito. Eso sería absolutamente inaceptable cuando, además, en nuestro Derecho Penal si un trabajador fallece como consecuencia de un acto de su responsabilidad, es evidente que no va a ser responsable el empleador. Simplemente quería

manifestar que tenemos la mejor disposición para aprobar una norma que tenga el alcance de prevenir los accidentes de esta naturaleza, así como todas las otras que se consideren necesarias. Quizás allí haya una responsabilidad muy directa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Si tuvieron dos años para acordar con el Gobierno esta norma, me pregunto por qué no utilizaron también ese tiempo para acordar las otras, lo que hubiera sido muy bueno. Nosotros estamos abiertos a trabajar en esa materia.

También me pregunto si dentro de la norma que ustedes establecen no habría que generalizar el alcance, de manera que también estuvieran comprendidas las obras del Estado. Probablemente queden comprendidas las obras que el Estado realiza a través de un contratista que es privado, pero en otros casos no es tan así porque es el mismo Estado el que las lleva adelante y se da mucho en las Intendencias del interior. Tengo miedo de que esta norma sea un escape para la responsabilidad que en esta temática le corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a la Inspección de Trabajo. Para dicho Ministerio es mucho más fácil establecer una norma penal de peligro que preocuparse claramente de establecer las reglamentaciones o buscar la aprobación de las leyes que garanticen las máximas seguridades. Ahora bien, si no lo hace o lo hace a medias como ustedes nos los están diciendo, tendríamos que incluir como posibles responsables del delito a los representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Por ejemplo, si en el día de hoy el Ministerio inspecciona el Palacio Legislativo y se encuentra con lo que el invitado relató, cómo es posible que no haya una sanción, una multa o una infracción. No nos descansemos en la mera norma de carácter preventivo penal cuando quizás haya que recargar mucho más las tintas sobre la responsabilidad que le corresponde en esta materia al Poder Ejecutivo y me refiero a todos y no al actual.

En definitiva, me parece muy bien que hayan levantado esa bandera; aun cuando fuesen menos los muertos en accidentes de trabajo y menos quienes sufriesen discapacidades de cualquier naturaleza, siempre será una causa justa y nosotros trabajaremos insistentemente en esa materia. Tengo la convicción de que con este proyecto de ley lograron que la opinión pública y el sistema político pusieran atención en el tema, pero me parece que el camino no es el correcto si no se corrige buena parte de estos aspectos.

SEÑOR ANDRADE.- En realidad, en los datos del Banco de Seguros no se registra la totalidad de los accidentes y todos somos conscientes de que hay accidentes de trabajo que terminan en el Hospital Pasteur o en el Hospital Maciel porque no tenían cubierta la seguridad social. Algunos expertos internacionales dicen que, en general, los registrados son la mitad, pero en Uruguay la tasa de informalidad es menor al promedio de América Latina. Es probable que para hacer una estimación de la cantidad de accidentes -con saldo de fallecidos o discapacitados- haya que generar una proyección sobre la base de la cantidad de trabajadores no registrados, aunque es cierto que el número es acalambrante.

Otro aspecto acalambrante y que se estudia poco tiene que ver con cuánto importa la acción humana para las transformaciones en este sentido. Hace poco participamos en un congreso mundial que trató el tema de la salud y de la seguridad y les puedo asegurar que hay países que tienen una tasa de accidentalidad diecinueve veces mayor que otros. No es que sea un 20 % mayor, ¡sino que es diecinueve veces mayor que la de otros!

La OIT informa que cada quince segundos muere un trabajador en accidentes de trabajo, otro tanto muere debido a enfermedades ocasionadas por las condiciones laborales y hay 160 accidentes cada quince segundos. A veces encontramos ejemplos que muestran lo brutal que es esto, como es el caso de la información que hace unas semanas publicó *The Guardian* acerca de las terribles condiciones laborales de la inmensa mayoría de los trabajadores de Nepal que están construyendo los estadios para Qatar 2022. Son 7.000 los que están trabajando allí; esto es, diez veces menos que los que hay en el sector de la construcción en Uruguay, pero allí muere un trabajador por día. Eso muestra el lado más perverso del sistema desde el punto de vista de la depredación. Trabajan a temperaturas de 50º; insólitamente lo hacen construyendo estadios que tienen previsto un sistema de energía por el cual, cuando realmente se juegue al fútbol, la temperatura va a ser un poco más de 20º. Esto es lo dramático de algunos componentes de la salud y de la seguridad. Pero, sin duda alguna, hay más.

En segundo término, y para tratar de contestar todas las consultas que fueron planteadas, voy a referirme a delito de peligro sí, delito de peligro no.

Se entiende que este es un tema en el que estamos muy involucrados. Yo repasé cada una de las ponencias de todos los abogados que participaron en el debate, tanto aquí como en la Cámara de Representantes. Algunos hacen apreciaciones que son absolutamente parciales, porque no se puede sostener con tanta facilidad que el instrumento no va a ser útil. Voy a dar un ejemplo. Hace dos años en Perú se aprobó una ley, no idéntica pero similar sobre los temas de responsabilidad penal empresarial y el resultado en este país vecino es de aproximadamente un 20 % de descenso de los accidentes. Les aseguro que si esta ley llegara a producir un 10 % de descenso en los accidentes, yo doy la vuelta olímpica. No puede preanunciarse con tanta certeza que el resultado va a ser el fracaso, porque ¡miren que experiencias hemos tenido! En 2008, por ejemplo, cuando votamos la ley de mano de obra local, aquí se anunció que iba a fracasar, que se iban a detener las obras, que no se iban a poder licitar. Sin embargo, hoy tenemos 2.500 mujeres, trabajadoras del Ministerio de Desarrollo Social, que están trabajando en la construcción y la mayoría de ellas son jefas de hogar. Hay que ser cuidadosos al dar pronósticos y decir que va a ser la debacle y que no se va a lograr. Repito: ¡hay que ser cuidadosos!

Es evidente que sería un fracaso en parte de los propósitos buscados si no logramos que esta ley opere en el descenso de esas cifras.

Adviertan los señores Senadores que a veces el mismo individuo que dice no tener la certeza de la posibilidad de descenso, en algunas oportunidades afirma que el resto de las cosas que se hacen en materia de salud y seguridad van a dejar de hacerse apenas se apruebe la ley. Pero no se nos explica por qué vamos a dejar de formar trabajadores, por qué vamos a dejar de fiscalizar, por qué no habrá cursos de educación, por qué vamos a dejar de pelear por normativas. Veo que, a veces, hay algunos componentes cargados de determinada subjetividad que por lo menos a nosotros nos preocupan.

En tercer lugar, la unanimidad de los que participaron en el tratamiento del proyecto de ley en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes, todos los Legisladores entendieron que el Estado estaba comprendido por la normativa. Repito: hablo de los Legisladores de todos los sectores. Había otros debates a dar, pero este no era el caso. Había consenso en el sentido de que la definición de empleador era general y que la ley alcanzaba al Estado.

Por otra parte, en ningún momento la redacción de la ley refiere a que se va a crear un delito en la reglamentación, cuestión que sería claramente inconstitucional.

Voy a poner un ejemplo. Recién decía que la normativa actual no establece la obligación de análisis psicofísico al momento de ingreso del trabajo, lo que hace que podamos tener un trabajador que sufra de vértigo o con epilepsia trabajando en altura y sea contratado para trabajos de ese tipo. Esa reivindicación la hemos logrado en algunos centros de trabajo en particular, como la refinería de Ancap de La Teja o Montes del Plata, pero no hay obligación de un procedimiento que en otros lugares del mundo es más que obligatorio.

Estamos hablando, entonces, de que mañana haya un reglamento que modifique lo actual y que establezca que pasa a ser obligatorio el análisis psicofísico, es decir, lo relativo a la salud y la seguridad; no estamos hablando de la reglamentación de la ley. No puede crearse un delito por la reglamentación; eso es algo obvio. En la redacción se habla de quien incumpla las leyes y la reglamentación en materia de seguridad. El Diputado Orrico citó un ejemplo de reglamentación pero en lo que hace al tránsito, en la que existe un componente como lo es la velocidad, que no puede superar un determinado nivel; en caso de que cambie la reglamentación de tránsito, se podrá incumplir o no la normativa. De todas formas, es claro que en ningún momento se pensó que sea la reglamentación de la ley la que establezca y cree el delito, sino las reglamentaciones de seguridad que no se pueden violar. Ese es el espíritu de la ley.

SEÑOR GALLINAL.- Se dice de la reglamentación.

SEÑOR ANDRADE.- De quien viole las leyes o los reglamentos de seguridad.

SEÑOR GALLINAL.- El proyecto no dice eso.

SEÑOR ANDRADE.- Refiere a eso; pero por más que se le quiera dar el sentido de la reglamentación de la ley, es claro que trabajamos sobre la violación de leyes y de los reglamentos. Aquí se habla de la violación de la normativa en términos de leyes y de reglamentación en seguridad e higiene.

Por ejemplo, si una reglamentación modifica los procesos de seguridad para los trabajos en andamios, como ocurrió hace unos años, se requerirá de un nuevo protocolo y esa reglamentación no se puede violar porque se pondría en grave riesgo la vida de un trabajador. Aclaro, una vez más, que no hablo de la reglamentación de la ley sino de la reglamentación en salud y seguridad.

Un cuarto componente que nos parece importante destacar es el siguiente. Nosotros no hemos trabajado separados del resto de la normativa. Hace cinco años presentamos -y esperamos que se apruebe antes de fin de año- más de 150 enmiendas sobre salud y seguridad al decreto vigente en la construcción. Lo que ocurre es que se generó un debate falso porque parecería que hubiera alguien que con esta iniciativa piensa resolver mágicamente todos los problemas existentes en materia de salud y seguridad. ¡Y se machacó con ese debate! ¡Por favor! Esperamos que este tema se resuelva antes de fin de año porque durante mucho tiempo estuvimos trabajando en la reglamentación de la ley, sobre cosas que nos parecen elementales.

Por ejemplo, el calentamiento global hace que cada vez sea más perversa la condición de la exposición a los rayos solares y las empresas no tienen obligación de proporcionar protección solar. ¿Hasta cuándo?

Existe maquinaria no habilitada para utilizar en la industria manufacturera o en la construcción; sin embargo se vende en las barracas. ¿Alguien piensa que la venta en las barracas de materiales que, por ejemplo, implican un riesgo eléctrico y demás, se compran para no usarlos? ¿No será este el momento de generar condiciones de mayor control en lo que hace a las certificaciones de calidad en materia de implementos? Un arnés de seguridad no habilitado, no debería estar a la venta.

Todas estas modificaciones fueron incluidas en el decreto a propuesta del sindicato y debo reconocer también que hubo enormes dificultades para construir consensos con un sector avanzado y maduro en materia de relaciones laborales. En algunos sectores muchísimo más complejo acordar en términos de normativa de salud y seguridad. No hay duda de que hemos trabajado en el doble sentido porque, si no, no existiría el Plan Obra Segura I y II, en el que se invirtieron US$ 300.000 anuales, donde las dos terceras partes estuvo a cargo de las partes sociales y la otra de la Presidencia de la República, por citar un ejemplo.

¡Es tanto el drama en materia de salud laboral, que salen ingenieros de la Facultad sin un módulo específico en la materia y resulta que después tienen que dirigir procesos productivos! Este tema lo hemos incorporado desde hace mucho tiempo en los debates sobre programas educativos porque no hay nada en materia de salud laboral. Tenemos una propuesta más integral y, a su vez, estamos convencidos de que esta, con algunas precisiones, ayudaría; pero es claro que debemos vencer determinados componentes.

En general, las normas están pensadas para dificultar a los trabajadores. Si no es así, que alguien me explique por qué cuando un titular de una empresa evade aportes a la Dirección General Impositiva va preso y no ocurre lo mismo cuando se los evade al trabajador. ¿Por qué es delito cuando se evade aportes a la DGI y no cuando se los evade al trabajador? Ahora no estamos discutiendo este tema pero creemos que hay que plantear un debate sobre cómo está organizada la estructura jurídica que, muchas veces, es unidireccional en lo que hace a las relaciones de la sociedad.

Queremos reafirmar que esto no es novedoso. Es más, algunos juristas han dicho que lo que está en el proyecto ya existe, por ejemplo, el caso de la omisión que genera riesgo. Está bien, todo

puede ser, pero en la realidad no es así; es una afirmación que me parece incontrastable habida cuenta de lo sostenido por los juristas que han seguido el debate de la ley.

En segundo lugar, quiero reiterar que para nosotros el Estado está comprendido y si lo que se quiere es dejar claro que se trata de las reglamentaciones vigentes en materia de salud laboral -aspecto en el que la reglamentación no modifica contenidos-, no nos vamos a oponer. Desde el arranque de la elaboración de normativa, nosotros hemos trabajado en toda la línea de salud y seguridad laboral, en educación de los trabajadores, en denuncias de irregularidades y en atención a la familia después que el accidente ocurre. No venimos trabajando desde al año 2012 o 2013, sino desde hace veinte y pico de años, es decir, que esta práctica que hemos adquirido es la que determina si el tema es preocupante; como se dice, por los frutos se conoce el árbol.

Es verdad que en una primera instancia tratamos de llegar a un acuerdo con la mayoría parlamentaria pues en la campaña electoral se había comprometido a que este iba a ser un tema central. Evidentemente fue así y estamos dispuestos a honrarlo. De todas maneras, pido que se repasen los tres proyectos de ley que se presentaron en la Cámara de Diputados y se vea que una parte de la iniciativa presentada por el Partido Nacional era muy similar al artículo 2º del proyecto del Frente Amplio. Si comparamos ambos proyectos veremos que en los dos se hablaba de la denuncia. Entonces, creo que en algunos aspectos podríamos llegar a un consenso a la hora de elaborar la iniciativa.

SEÑOR RUBIO.- Creo que desde el punto de vista parlamentario estamos cerca de legislar sobre esta dramática cuestión, pero nuestra Bancada no está en condiciones de aprobar un texto en el día de hoy. No obstante, en horas de la mañana, asumimos el compromiso -quiero expresarlo en la Comisión para que conste en la versión taquigráfica y para conocimiento de la delegación y el resto de los sectores políticos- de legislar sobre este tema antes del 12 de marzo. Nosotros vamos a legislar en el sentido de que haya una ley que introduzca una figura penal. Quiere decir que estamos en esta sintonía.

En cuanto al proyecto en sí, quiero decir que estamos de acuerdo con que se introduzca la figura del delito de peligro; también estamos de acuerdo con la sustancia y contenido de la iniciativa. Ahora bien, los miembros de nuestra Bancada tienen distintos puntos de vista en algunos aspectos, mientras que otros son de acuerdo total con el texto que viene, como por ejemplo acerca de que hay que hacer modificaciones para dar fortaleza jurídica y certidumbre a algunos temas del proyecto. Entonces, como vamos a estar parte del verano trabajando en este proyecto, a los efectos de cumplir con el compromiso que asumimos de que antes del 12 de marzo sea sancionado por el Parlamento, a título personal voy a hacer las siguientes preguntas.

En primer lugar, quiero saber si lo que tiene que ver con el acceso al expediente establecido en el artículo 3º es un tema sustantivo, porque se nos ha hecho la objeción de que la amplitud que se le da a quienes pueden hacerlo -al ser de carácter general y valer para todo el universo delictivo y no referirse solo a los accidentes- entraría en contradicción con la reforma del Código del Proceso Penal a estudio del Parlamento.

En segundo término, si una delimitación más precisa del universo abarcado es un problema, porque tengo la convicción de que lo que ustedes señalaron sobre los obreros que están a seis metros de altura en el Palacio Legislativo no está comprendido. Acá, nítidamente, se habla del empleador y de la empresa. Si la expresión “la empresa” se mantiene, de acuerdo con el asesoramiento que hemos recibido, esto no está abarcado; tampoco lo están los Ministerios, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y podría seguir la enumeración. Incluso, no sé en qué situación quedan las Intendencias Departamentales. Lo cierto es que, de ser correcta esta interpretación, hay un universo muy grande de trabajadores que queda afuera. Si el objetivo del planteo que ustedes hacen es abarcar a todos los trabajadores, este aspecto, a mi juicio, configura un problema.

Por otro lado, el artículo 1º habla de: “El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa”. Quisiera saber si para ustedes la cadena de responsabilidad se corta ahí o si habría un eslabón más. Supongamos una empresa importante, una sociedad anónima, que tiene su central en Montevideo con un Gerente General, y le encomienda la dirección de una obra importante, en Tacuarembó, a determinado profesional. Entonces,

quiero saber si la cadena de responsabilidad se corta en el nivel anterior o si puede incorporar un eslabón más.

Finalmente, hay una discusión jurídica bastante fuerte que se ha planteado por parte de los penalistas en cuanto a si es compatible con nuestro ordenamiento jurídico penal -no lo estoy preguntando- la cuestión de la responsabilidad objetiva o si debe existir algún orden de intención de no cumplimiento. Los trabajadores plantean que quieren, por ejemplo, determinados elementos de seguridad; en caso de que no se los provea quedaría configurada una voluntad deliberada de no cumplir con las normas y reglamentaciones existentes. No tengo problemas con las reglamentaciones. Contrariamente a la duda que tenía el señor Senador Gallinal, me parece que se entiende en forma clara que está referido a la normativa existente en materia de seguridad.

En definitiva, quisiera conocer su opinión a propósito de estos puntos para poder avanzar en este trabajo.

SEÑOR ANDRADE.- Es claro por qué no colocamos solo al empleador y después a quien ejerza, en su nombre, la dirección real del proceso de trabajo. Uno puede tener una persona física o una persona jurídica.

Se ha fundamentado que una sociedad anónima no podría ser punible. Si eso fuera así, una sociedad anónima que realiza una estafa no tendría una responsabilidad penal y eso no es cierto. Siempre hay quien genera el hecho y por eso se dice “El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección de la empresa”. ¿Por qué esa definición? El proyecto de ley inicial solamente refería al empleador. Evidentemente, en nuestra definición, éste se ubica en términos de posibilidad de empleo público o privado. Sobre esto había consenso a nivel de la Comisión de Legislación del Trabajo, en cuanto a que no era un elemento a cuestionar. Como en materia jurídica podíamos tener estos dos casos, debíamos incluir a quien realmente ejerce la dirección del trabajo.

Por otro lado, no estamos hablando de un proyecto que establezca responsabilidad objetiva porque debe haber un hecho concreto: la violación de la normativa laboral que genere grave riesgo. En el trabajo hay riesgos, pero no es cualquier peligro, sino el generado por un hecho. ¿Cuál es el hecho? Haber violado la normativa laboral. Por eso no compartimos que se hable de responsabilidad objetiva cuando el delito es concreto: violar la normativa de las leyes o sus reglamentaciones -las de seguridad e higiene-, de forma tal de generar grave riesgo concreto. Ahí está claro que no hablamos tampoco de cualquier riesgo. En todo caso, grave y concreto. Hay dos componentes más que dan garantía a las empresas. En primer lugar, para ser grave y concreto tiene que ser probable, no posible, no excepcional. Y en segundo lugar, en Derecho Penal, *in dubio pro reo,* es decir que ante la duda, se favorece a quien es acusado.

Entonces, estamos convencidos de que el proyecto puede modificar la condición actual que implica que, en realidad, los accidentes de trabajo que generan graves consecuencias no pasan por la Justicia, y ni siquiera lo hacen los accidentes de trabajo, lo cual tiene que ver con el valor del artículo 3º del proyecto de ley. Es un aporte de los señores Legisladores que están trabajando en la Cámara de Representantes en la modificación del Código Penal a los efectos de generar una condición que entienden válida para todos los casos; para que no solamente quede en la denuncia, sino para que después las dos partes tengan acceso al incremento de prueba. A mí me cuesta pensar cuál es el argumento en contra de esa disposición que amplía las facultades para que el Código Penal cuente, por ejemplo, con posibilidades de agregar pruebas o dar vista al expediente. En general, el fundamento de los compañeros que incorporaron este artículo en la discusión fue muy sólido, como modificación que beneficia las posibilidades de todos de que la Justicia opere con las mejores herramientas. Está claro que no es el corazón del proyecto, pero sí es cierto que contó con una fundamentación muy fuerte, en particular de los señores Legisladores que están trabajando en la modificación del Código Penal, en el sentido de que muchas veces esta es una traba para ampliar las posibilidades de que la Justicia opere, sobre todo cuando existe una denuncia de oficio. Pero básicamente esas son las respuestas. Por qué está colocado quien en su efecto ejerce el poder de dirección real, tiene que ver con la cuestión de persona física jurídica, detrás de lo cual hubo un largo debate.

Los señores Senadores pueden revisar la versión taquigráfica. Cuando esto fue consultado, no solo los Legisladores de la mayoría parlamentaria contestaron que claramente estaba incorporado el trabajador bajo la órbita pública y privada. Lo que quiero decir es que no había dudas en ningún Legislador -no solo en los de la mayoría- de que esto estaba incluido con esa amplitud.

Cuando se habla de empleadores en términos de la Organización Internacional del Trabajo, no hay distinción entre empleador público y privado. En los textos de la normativa, en los decretos reglamentarios, en el 155, en general, en toda la normativa de la Organización Internacional del Trabajo cuando se refiere a empleador, no se hace distinción entre uno y otro. La figura del empleador contempla ambas circunstancias y fue la redacción utilizada para el encabezamiento del proyecto.

SEÑOR ABDALA.- Me voy a referir a otros aspectos que no tienen que ver con el contenido -porque Óscar fue muy elocuente al representar nuestro punto de vista-, sino con el proceso político del trabajo en la ley.

Ha sido de público conocimiento que en el día de ayer, en el local de nuestro PIT-CNT, recibimos la visita de una representación de 24 cámaras empresariales, que hicieron un planteo a la Central en el sentido de tomar un período de trabajo para analizar alguna herramienta que significara consagrar responsabilidad penal empresarial con garantías para todas las partes. Además, se formuló otro planteo más general para profundizar la normativa vigente en materia de seguridad en el trabajo y de salud laboral, en un círculo concéntrico más amplio que la herramienta que específicamente tendría responsabilidades penales.

Nuestra Central en el día de ayer contestó tres cosas con respecto al planteo empresarial. Por un lado, del mismo modo que a nosotros nos interesa cuando hacemos un planteo a nuestra contraparte en el mundo del trabajo, no que se acepte a priori sino que se considere con rigurosidad, nos comprometimos a considerarlo de la misma forma.

En segundo lugar dijimos que íbamos a considerar el tema en los organismos del PIT-CNT porque habíamos recibido un planteo a ese nivel.

Por último, inmediatamente les dijimos a las delegaciones empresariales, utilizando una metáfora futbolera, que el planteo nos llegaba en los últimos tres minutos del partido. Es decir, ya había un arduo trabajo invertido en levantar la bandera, desarrollar el tema en las Asambleas de los trabajadores, colocarlo en las movilizaciones y dialogar con los parlamentarios. Todo el mundo tiene sus razones y es de sentido común que le manifestáramos al sector empresarial, sin desmedro de considerar su propuesta -una parte puede ser aceptada y otra no, es decir, buscamos acelerar la aprobación de una ley de responsabilidad penal empresarial pero, eventualmente, podemos aceptar negociar sobre un universo mucho más general de cuestiones de seguridad en el trabajo y salud laboral-, que era de orden que fuéramos sinceros y les dijéramos: “miren muchachos, están llegando en los últimos tres minutos finales de partido porque este proyecto ya tiene media sanción”. Obviamente, nosotros tenemos un rol estrictamente sindical, que pretende defender con eficacia los intereses de clase de los trabajadores y del país.

No nos vamos a meter en la anatomía de los partidos políticos, pero entendemos que si esto se construyó mediante un acuerdo, trabajado especialmente con la Bancada de Gobierno -hace bien el señor Senador Gallinal en decir que está por fuera de esto-, entendemos que desde un punto de vista político, la misma representación que ha trabajado con nosotros en la Cámara de Representantes es la que está en el Senado. Por tanto, nos llama la atención que en esos tres minutos finales, coincidente con un planteo que recibimos del sector empresarial, aparezcan una serie de dudas sobre un proyecto que queremos se apruebe lo más rápido posible. Soy muy respetuoso, no quiero entrar en una polémica, pero este proyecto ya lleva mucho tiempo en estudio.

Por los eventos que se dan en el mundo del trabajo -partimos de la base que un accidente mortal no es una fatalidad, sino que es una situación concreta donde se sintetizan múltiples determinaciones, entre ellas, las organizaciones de trabajo-, para nosotros es un deber llamar a

responsabilidad de la necesidad de aprobar cuanto antes este proyecto de ley, que ya tiene media sanción. Los otros elementos los estaremos considerando en los organismos de la Central Obrera.

SEÑOR DA ROSA.- Quisiera formular una consideración y una pregunta.

Quienes dictamos una norma sabemos cuál es la intencionalidad que existe detrás. Eso surge de las versiones taquigráficas, de los fundamentos, de las discusiones, etcétera. Obviamente, quienes inspiraron la norma saben cuáles son los motivos inspiradores, pero después que se redacta adquiere independencia respecto de la intencionalidad. O sea, primero, como dice el Código Civil, hay que estar al tenor literal de la norma y no en función de la intencionalidad existente.

La norma adquiere una cierta independencia del autor y, obviamente, quienes la van a interpretar son los jueces, abogados y especialistas que van a asesorar a las distintas partes. Por eso es muy importante precisar los términos y los alcances de la norma, sobre todo cuando se habla de la creación de una figura penal; es obvio que cuando se legisla y se dicta cualquier norma hay que tratar de ser preciso en los términos, pero cuando además se crea una figura delictiva la exigencia en esa materia tiene que ser mayor.

Entonces, en función de lo que han expuesto cuando hablamos, por ejemplo, del empleador, nos queda claro que por la índole de la actividad específica de la construcción el peligro y el riesgo en esta materia es mayor. Tal vez en alguna otra actividad sucede lo mismo, pero esta es una de las que registra determinada cantidad de accidentes laborales. Entonces, una de las preguntas que me hago es por qué la norma abarca genéricamente a los empleadores y no se legisló específicamente sobre el sector de la construcción, que es donde se plantean concretamente los mayores índices de peligro o riesgo, por lo que es importante que se tenga en cuenta el resguardo y las normas de seguridad laborales a efectos de conservar la integridad física, la vida del trabajador.

El otro tema ya fue planteado por el señor Senador Gallinal y de alguna manera ya lo contestaron, pero es un tema que me sigue generando dudas en cuanto la norma se refiere a la ley y su reglamentación. Me parece que, en todo caso, si nos vamos a referir a los medios de resguardo y de seguridad laboral que no están previstos en la ley, establezcámoslos, no dejemos algo tan abierto y amplio que refiere a la reglamentación en general de las más diversas actividades, y no solo a la construcción. De acuerdo con el texto, acá no nos referimos solo a esta área, sino a todo tipo de actividades que obviamente son muy amplias. Si bien es cierto que existe el principio general de que la ignorancia de la ley no sirve de excusa y de que hay que dar cumplimiento a las normas por más que sean reglamentarias, parece claro que cuando se crea o se establece la existencia de un delito, no podemos referirnos a la reglamentación sino a lo que está establecido en la ley, y por eso es muy importante que las normas en ese caso estén consagradas en una ley.

Como bien dijo el señor Senador Gallinal estamos dispuestos a trabajar en la actualización de las normas en esta materia porque comprendemos que estamos atrasados en cuanto a su vigencia y aplicación, y es un hecho que la seguridad del trabajador nos parece algo razonable y que a todos nos tiene que importar.

Vuelvo a insistir en cuanto al porqué de la generalidad de la iniciativa tal cual está. Comprendo y he escuchado atentamente las razones que han expuesto y nadie mejor que quien las vive las conoce, porque los que no vivimos directamente una actividad la conocemos por referencia o por lectura. Entonces, nadie mejor que el que vive en carne propia y directamente el problema para conocerlo. Pero vuelvo a repetir: la actividad de la construcción genera o tiene riesgos que no son los mismos que se producen en otras actividades, y el proyecto hace una referencia genérica. Debemos tener en cuenta que quienes mañana van a interpretar esta normativa no son los trabajadores de la construcción ni quienes estamos elaborando la ley, sino los jueces y abogados, y la norma dice lo que dice; no es lo que nosotros quisimos solamente que dijera. Por todo esto me parece importante plantear el tema.

SEÑOR ANDRADE.- La ley crea un delito por la violación de normas de salud y seguridad y sus reglamentaciones. Es probable que tengamos que legislar y elaborar normativas de salud y seguridad

para los emprendimientos de minería de gran porte, en el caso de que se instale, dado que nos vamos a encontrar con procesos de trabajo que no son frecuentes. Voy a poner un ejemplo que no tiene que ver con la construcción. Conozco ropa de trabajo para los trabajadores de la forestación que se utiliza en algunos países europeos, que hace casi imposible que un trabajador pueda cortarse una mano, así la ponga debajo de la motosierra. Ese tipo de ropa hoy no es obligatoria en el Uruguay y, por lo tanto, nadie la tiene y los trabajadores pueden perder un brazo. Supongamos que dentro de diez años nuestro país avanza en la normativa y genera un decreto reglamentario que incorpora la obligación de tener esta ropa. A partir de eso sería delito no otorgar la ropa de trabajo y exponer al trabajador a la posibilidad de cortarse. Obviamente, no tiene que ver con la reglamentación de esta ley sino con las de salud y seguridad y es evidente que estas normas que a veces operan por ley nacional y otras por decreto reglamentario, serán las que se irán modificando.

Voy a poner un segundo ejemplo. Nosotros hoy tenemos un tope de hasta ocho horas extras semanales por lo que una empresa que imponga un régimen de catorce horas diarias está violando la ley y su reglamentación. Ahora bien; si mañana establecemos que el tope es de dieciséis horas extras por semana, la condición de la ley va a cambiar, y si luego disponemos que sean cuatro, también cambiará. Es obvio que en materia de salud y seguridad existen modificaciones que surgen de paritarias y de ámbitos tripartitos, donde se toman resoluciones que son las que el empresario tiene que cumplir y que no van a estar en la reglamentación de la ley sino en las que podamos avanzar en materia de salud laboral y de seguridad industrial. En el delito establecido en la ley no puede estar previsto cuál es el protocolo de trabajo y demás. Por otro lado, hay un segundo elemento que tiene que ver con el enorme mito de que los accidentes se dan mayoritariamente en la construcción. Lo cierto es que en ese sector se da mayor cantidad de denuncias de los hechos.

En el período 2007-2011, en la industria manufacturera tuvimos 63.033 accidentes de trabajo, en servicios personales y de administración hubo 45.438 accidentes registrados en el Banco de Seguros, en tercer lugar está el agro con 39.319, sector que presenta más casos de discapacidad por este tipo de accidentes y donde menos se registra lo que sucede. No tengo estudios sobre esto pero estoy convencido de que este es el sector en el que más se nos escapa la posibilidad de incorporar al Bando de Seguros. Por último tenemos a la construcción que está en cuarto lugar, cerca del comercio, con 38.000 accidentes registrados. Lo cierto es que las condiciones de trabajo en la construcción no son peores que las de la forestación; en esta última son realmente peores. Nosotros impulsamos un criterio general en materia de salud laboral y desde hace un año y medio tuvimos la posibilidad de lograr el atajo solo para la construcción. Cabe destacar que solo ocho o nueve de los cincuenta y pico de trabajadores muertos por año, son de la construcción. El tema es que el trabajador de la construcción tiene un gremio que reclama, que transforma el hecho en una noticia y se moviliza. Recuerdo que hace tres años había muerto un trabajador en San José en una lanera y fue un NN, es decir, no existió. Luego, cuando se descubrió que lo habían registrado como trabajador de la lanera pero en realidad trabajaba en la construcción y estaba haciendo un galpón en negro, sin ninguna previsión de seguridad -la empresa lo pone en caja el mismo día que muere para cubrir el accidente de trabajo-, se hizo la denuncia correspondiente, que como todas naufragó. Pido que recorran el camino de la asistencia anterior de las denuncias penales quienes hoy afirman con mucha fuerza que con lo que existe ya alcanza.

Es claro que precisamos herramientas nuevas que no son pensadas para aumentar la población carcelaria -no va en esa dirección-, sino en disminuir la población de familias con gurises que quedan huérfanos por el solo hecho de que una persona fue a trabajar. No se tiene por qué arriesgar la vida de la persona que va a trabajar; cuando esto sucede por violar normativas de parte del empleador, es evidente que es innecesario. Ese es el centro del proyecto de ley y todo lo demás es accesorio. El centro del proyecto de ley es: ¿qué tenemos que decirle a la sociedad? Por ejemplo, "Si tiene una empresa, cumpla con la ley. En Uruguay no es gratis que por violar la ley se coloque en grave riesgo la vida de un trabajador". Quien esté de acuerdo con eso tiene que levantar la mano. Quien no esté de acuerdo con eso y piense que arriesgar de forma grave -no cualquier riesgo- la vida de un trabajador, no tiene que ser considerado delito, no debe levantarla. Ese es el parte aguas de la discusión. No hay otra.

Creo que mucha de las Cámaras que han venido a cuestionar el proyecto de ley se verán beneficiadas. Estoy convencido que muchos empresarios, que nos consta que trabajan los temas de salud y seguridad, se verán beneficiados. Quienes podrían verse perjudicados por el proyecto de ley

son aquellos que tienen la forma de trabajo más precaria. Con esta iniciativa daríamos una señal extremadamente positiva.

Está claro que peleamos en base a datos generales que tenemos -dejaremos algunos a la Comisión- y que los señores Senadores podrán encontrar en los anuarios del INE, correspondientes a la accidentabilidad del último período. Esta información, registrada, informada y publicada por el Banco de Seguros -les pido a los señores Senadores que la chequeen con los datos del INE-, nos llevaron a colocar un conjunto de iniciativas. De todas maneras, esta sola no alcanza.

Creo que esta inédita preocupación por los temas de salud y seguridad que con tanta fuerza se ha expuesto, así como el hecho de que cada una de las Cámaras haya venido a opinar en contra de este proyecto de ley, da argumentos razonables para trabajar en una convocatoria general para crear una ley nacional de salud y seguridad en el trabajo que incluya temas de educación, prevención, fiscalización, gestión de la seguridad, esquema de sanciones y nuevas condiciones de trabajo. Hay un vasto campo para mejorar la normativa y asociar el trabajo a la vida. Básicamente ese es el centro: asociar el trabajo a la vida.

En el velorio de un compañero, en Salto, me tocó escuchar a su hija decir una frase mortal: "Mi padre no puede estar en una caja, si hoy de mañana salió a trabajar. ¡¿Cómo va a estar en una caja?!". Lo que queremos es que no haya más trabajadores que estén en una caja por salir a trabajar y que se dé una señal muy fuerte de que esto es prioridad, que los apuros de la producción, de los términos de procesos no nos lleven a esas situaciones.

Con trece años, me tocó agarrar cajones de manzanas sin guantes y meter las manos en el remedio -quizás me tocó zafar de cáncer de piel- porque no había plata para guantes. Hay formas de organización del trabajo que muchas veces desprecian lo más básico.

Esa es la señal que queremos se dé a nivel legislativo, que de esa manera no se puede más. Ojalá logremos acuerdos para aprobar este proyecto de ley cuanto antes.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece a los representantes del PIT - CNT y les comunica que verá si puede sacar rápidamente este proyecto de ley.

No habiendo más asuntos a considerar, se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 42 minutos.)